



GÖTEBORGS UNIVERSITET HANDELSHÖGSKOLAN

Lösningen heter riktat statsbidrag, men vad är problemet?

Kandidatuppsats i företagsekonomi

Ekonomistyrning

Höstterminen 2019

Handledare: Mikael Cäker

Författare: Nora Kerekes & Sara Olsson

Förord

Författarna till denna uppsats vill framförallt rikta ett stort tack till de respondenter som ställt upp på intervjuer och bidragit med intressant information för att möjliggöra uppsatsen. Vi vill även rikta ett tack till vår handledare Mikael Cäker, universitetslektor och docent i redovisning på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, vars kunskap och vägledning varit till stor hjälp under arbetsprocessen. Vi vill avslutningsvis uttrycka vår tacksamhet till de personer som under arbetets gång utväxlat idéer med oss och gett respons.

Trevlig läsning!

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Kandidatuppsats, Ekonomistyrning HT 19

Författare: Nora Kerekes och Sara Olsson

Handledare: Mikael Cäker

Titel: Lösningen heter riktat statsbidrag, men vad är problemet?

Bakgrund och problem: Riktade statsbidrag är ett statligt styrmedel som finns för att regeringen med öronmärka pengar ska kunna påverka områden av nationellt intresse. Flertalet aktörer har från nationell nivå presenterat problematiska aspekter av de riktade statsbidragen på lokal nivå. En studie om hur processen för riktade statsbidrag ser ut med utgångspunkt från lokal nivå finns inte. Ämnet är därför angeläget att studera.

Syfte: Syftet med uppsatsen är att beskriva och förklara processen för riktade statsbidrag på kommunal nivå med hjälp av garbage can-modellen. För att uppfylla vårt syfte har vi valt att avgränsa oss till att beskriva och förklara processen för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan i Göteborgs stad.

Frågeställning: Hur ser kommuners process för riktade statsbidrag ut ur ett GCM-perspektiv?

Metod: Studien har en kvalitativ metod med abduktiv ansats. Fem semistrukturerade intervjuer med sex respondenter från olika nivåer i Göteborgs stads förskoleverksamhet har genomförts. Det empiriska materialet har analyserats med garbage can-modellen som teoretisk referensram. För att underlätta uppsatsens flöde är stora delar av analysen i direkt anslutning till empirin.

Resultat och slutsatser: Tre problemområden identifierade på kommunal nivå kan utläsas ur kommunens beskrivna bidragsprocess. Det riktade statsbidraget leder till att vissa problem uppvärderas framför andra, att rektorerna upplever svårigheter att planera långsiktigt på grund av ovisshet om de fortsatt kommer beviljas bidrag och att det till följd av bidraget uppkommer nya problem.

Förslag till fortsatt forskning: Studier om hur identifierade problemområden till följd av statsbidraget kan undvikas eller åtgärdas är välkommet. En liknande studie kan genomföras där en annan kommun eller teoretisk referensram väljs. Om några år kan även en studie om bidragets effekter genomföras.

Nyckelord: riktade statsbidrag, garbage can model, kommun, process

Abstract

Bachelor's thesis in Business, University of Gothenburg, School of Business, Economics and Law, Management accounting, autumn term 2019

Author: Nora Kerekes and Sara Olsson

Supervisor: Mikael Cäker

Title: The solution is targeted contributions, but what is the problem?

Background and problem: Targeted contributions are government means of control with the aim of influencing areas of national interest. Several interest groups on national level have identified problem areas with the targeted contributions on a local level. No study of how the process of targeted contributions look have been made from a local standpoint, therefore the subject is of interest to study.

Purpose: The purpose of this study is to describe and explain the process for targeted contributions on a municipal level from a GCM perspective. To achieve our purpose we have delimited our study to the targeted contribution for smaller child groups in preschools in Gothenburg.

Research question: How does the municipal targeted contribution process look from a GCM perspective?

Method: This study is of qualitative nature with an abductive approach. Five semistructured interviews were completed with six respondents from different levels within the preschool management department in Gothenburg. The empirical findings have been analyzed through the garbage can model as theoretical framework. To ease the flow of the thesis the the major part of the analysis is mixed with the empirical findings.

Conclusion: Three problematic areas of the targeted contribution process, from a municipal perspective, have been identified. The targeted contributions have resulted in that some problems are considered more important than others, that the principals experience difficulties with long term planning due to the uncertainty if they will continue to be granted the targeted contribution and that new problems arise due to the targeted contribution.

Future research: We invite future studies regarding how the identified problem areas could be avoided or solved. Furthermore a similar study but from the view of a different municipality or theoretical framework could be made. Within a few years a study of the effects of the targeted contributions could be made.

Key words: targeted contributions, garbage can model, process, municipality

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.1.1 Statsbidrag	1
1.1.2 Problem med statsbidrag	1
1.2 Problemdiskussion	1
1.3 Syfte och frågeställning	2
1.4 Disposition	2
2. Metod	4
2.1 Val av metod	4
2.2 Val av referensram	4
2.3 Datainsamling	5
2.4 Val av objekt	5
2.5 Intervjuunderlag	6
2.6 Genomförande av intervjuer	7
2.7 Empiri och analys	7
3. Teoretisk referensram	9
3.1 Organiserade anarkier	9
3.2 Garbage can-modellen	10
3.2.1 De fyra flödena	10
3.2.2 Sammankopplingar av flödena	11
3.2.3 Beslutsstilar	12
3.2.4 Egenskaper hos beslut	12
3.3 Strukturer	13
3.4 GCMs bidrag	13
4. Empiri och analys	14
4.1 Bakgrund	14
4.2 Innan bidragsansökan	15
4.3 Ansökningsprocessen	17
4.4 Organisationsplanering	18
4.5 Villkor för öronmärkta pengar	20
4.6 Efter mottagande av bidrag	20
4.7 Upplevd problematik med det riktade statsbidraget	21
4.8 Dokumentation och administration	22
4.9 Budget, prognostisering och redovisning	23
4.10 Upphörande av bidrag	25
4.11 Alternativt användande av pengar	25
4.12 Ideal process	26
5. Diskussioner utifrån GCM	28
5.1 Problem omvärderas	28
5.2 Långsiktighet	29

5.3 Lösningar skapar nya problem.....	29
6. Slutsats	31
6.1 Förslag till framtida forskning.....	31
7. Referenser	33
Bilaga 1	
Bilaga 2	

1. Inledning

I följande kapitel ges en bakgrundsbeskrivning till riktade statsbidrag och problem som kan följa med bidragen. I problemdiskussionen presenteras den teoretiska referensram studien kommer att utgå ifrån och det kunskapsgap som identifierats. Problemdiskussionen mynnar därefter ut i uppsatsens syfte och frågeställning. Kapitlet avslutas med en disposition av uppsatsen.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Statsbidrag

Sedan 2015 kan förskolor i Sverige ansöka om ett riktat statsbidrag för mindre barngrupper (SFS 2015:404). Statsbidrag är ett sätt för staten att styra och vara till stöd för Sveriges kommuner och regioner (Riksrevisionen, 2017). Statsbidrag kan vara generella eller riktade. Generella bidrag syftar till att finansiera det kommunala utjämningsystemet för att alla kommuner i Sverige ska ha samma ekonomiska förutsättningar att kunna bedriva verksamhet (Riksrevisionen, 2019). Riktade statsbidrag är öronmärkta pengar för specifika områden som aktivt måste sökas av kommuner (Sveriges Kommuner och Regioner, 2019a). Skolverket ansvarar för bidrag riktade mot förskola och skola (Sveriges Kommuner och Regioner, 2019b). Skolan är det område i Sverige som har flest riktade statsbidrag. 2017 hanterade Skolverket över 70 olika riktade statsbidrag som används för att regeringen ska kunna påverka områden av nationellt intresse där de ser brister inom verksamheten. (Riksrevisionen, 2017)

1.1.2 Problem med statsbidrag

På nationell nivå har aktörer som Skolverket, Statskontoret och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) presenterat flertalet problematiska aspekter av de riktade statsbidragen. De nämner bland annat att de riktade statsbidragen bryter mot tanken om det kommunala självstyret, flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten, orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning med kortvariga effekter samt är för många och för små för att kunna ge någon effekt. (Riksrevisionen, 2017) Problematik kan uppstå då samma villkor appliceras på kommuner och regioner vars verksamheter har olika förutsättningar och kan se väldigt olika ut (Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 25). Riksrevisionen tar i rapporten *Riktade statsbidrag till skolan - nationella prioriteringar men lokala behov* (2017) upp att statsbidragens mängd försvårar kommunens långsiktiga planering och att fokus emellanåt läggs på områden där det finns statsbidrag att söka istället för områden som är viktigast för verksamheten. Riksrevisionen (2017) menar fortsatt att regeringens nuvarande system med de många olika statsbidragen varken är effektivt eller ändamålsenligt.

1.2 Problemdiskussion

Ekonomistyrning är enligt Simons (1994) rutiner och procedurer som används av ledning för att förändra eller upprätthålla mönster i organisatoriska aktiviteter och på så sätt nå uppsatta mål. God styrning beskrivs av Merchant och Van der Stede (2017) som långsiktig, måldriven och holistisk. Statens styrning med riktade statsbidrag står utifrån nationella aktörers beskrivning i

kontrast till Mechant och Van der Stedes (2017) definition av god ekonomistyrning. Hur styrningen upplevs på kommunal nivå anses angeläget att studera eftersom det är där styrningens utfall återfinns. Skolverket allokerade för bidragsåret 2019/2020 cirka 1,4 miljarder kronor till statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan (Skolverket, 2019a). Stora barngrupper är enligt förskollärarna själva det största problemet för både personal och barn (Blohm, 2017, 28 september). I december 2019 intervjuades Staffan Lekenstam (Svensson, 2019, 20 december), avdelningschef för verksamhetsstyrning och utveckling på förskoleförvaltningen i Göteborg, om det riktade statsbidraget för mindre barngrupper. Göteborgs stad lyckades under 2019 använda 39 av de 47 miljoner kronor de blev tilldelade från Skolverket. Lekenstam lyfter upp hur kommunen kunnat behålla och anställa fler medarbetare tack vare bidraget.

Riktade statsbidrag kan ses som en lösning på ett problem från nationell nivå som kastas ned till kommunal nivå utan att det nödvändigtvis finns ett samband mellan nationell lösning och kommunalt problem. Lösningens relevans på lokal nivå är osäker då lösningens problem är uppmärksammat från nationell och inte lokal nivå. Garbage can-modellen (GCM) kan användas för att fånga en sådan situation och belysa dess komplexitet. Enligt modellen är beslutsfattande sällan en linjär och rationell process utan snarare en komplex och osammanhängande. Flöden av problem och lösningar kastas ned i en soptunna av deltagare där soptunnan ses som en beslutsmöjlighet. Ett beslut fattas när de fyra flödena problem, lösningar, deltagare och beslutsmöjligheter blandas och sammankopplas med varandra (Cohen, March & Olsen, 1972). Det innebär för vår studie att vi har med oss en teoretisk begreppsapparat med icke rationellt beslutsfattande som kan hjälpa oss att komma fram till våra slutsatser.

Tidigare studier om riktade statsbidrag (se avsnitt 1.1.2) har i stor utsträckning gjorts på nationell nivå. Vi anser oss ha identifierat ett kunskapsgap då processen för riktade statsbidrag inte tidigare beskrivits med utgångspunkt från lokal nivå. Vi anser att vår studie är relevant för att den kan bidra med värdefull kunskap till kommunalt och statligt arbete med riktade statsbidrag. Vårt kunskapsbidrag kan hjälpa till att öka statens medvetenhet om hur den kommunala bidragsprocessen ser ut och således förbättra deras framtida beslutsfattande och styrning kring riktade statsbidrag.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att beskriva och förklara processen för riktade statsbidrag på kommunal nivå med hjälp av GCM.

- Hur ser kommuners process för riktade statsbidrag ut ur ett GCM-perspektiv?

Vårt syfte kommer att uppfyllas genom att beskriva och förklara processen för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan i Göteborgs stad.

1.4 Disposition

Inledningsvis motiveras och beskrivs uppsatsens val och tillvägagångssätt i kapitel 2. I kapitel 3 presenteras uppsatsens teoretiska referensram som redogör för GCM. Vidare presenteras i kapitel 4 insamlad empiri från intervjuer tillsammans med analys som är direkt kopplad till empirin. I

kapitel 5 diskuteras utvalda områden från empirin mer övergripande. Kapitel 6 presenterar slutsatser från kapitel 4 och 5 samt förslag till framtida forskning.

2. Metod

I kapitel 2 beskrivs och motiveras val av metod, referensram och datainsamling. Fortsatt presenteras hur respondenter och kommun valts ut, intervjufrågor konstruerats och intervjuer genomförts. Därefter beskrivs hur den insamlade empirin bearbetats och analyserats.

2.1 Val av metod

Vårt syfte är att beskriva och förklara processen för riktade statsbidrag på kommunal nivå utifrån ett GCM-perspektiv. Vi anser att erfarenheter av hur aktörer upplever de riktade statsbidragen på lokal nivå är viktig för att kunna uppnå syftet och bidra med kunskap till området. En nära studieansats av ämnet är således viktig och därav lämpar sig ett kvalitativt tillvägagångssätt. Vi har, för att beskriva och förklara en process, genomfört kvalitativa intervjuer där fokus legat på så kallad "mjuk" data (Patel & Davidson, 2011) och där respondenternas perspektiv på forskningsfrågan framhävts (Bryman & Bell, 2011). Ett kvalitativt tillvägagångssätt har lämpat sig väl för att uppnå vårt syfte och för att fylla identifierat kunskapsgap. Bryman och Bell (2011) nämner att omfattningen av uppsatsens bidrag på grund av ett kvalitativt tillvägagångssätt blir begränsat. Då det vanligtvis bara genomförs ett fåtal intervjuer går arbetets bidrag inte att generalisera, representera eller applicera på andra organisationer (Bryman & Bell, 2011). Vi vill dock hävda att vi genom kvalitativa intervjuer har samlat relevant information som inte insamlats på lokal nivå tidigare. Informationen har således bidragit till att fylla det informationsgap vi identifierat och kan ligga till grund för framtida studier om andra statsbidrag eller andra kommuner. Vår transparenta metodbeskrivning möjliggör att studien kan upprepas med samma utfall, vilket enligt Alvehus (2013) stärker studiens reliabilitet.

Studien inleddes med två pilotintervjuer för att få en inblick i valt ämnesområde. En teorimodell valdes som ansågs kunna beskriva den verklighet vi observerat under pilotintervjuerna. Under arbetets gång skedde en växling mellan teori och empiri för att successivt låta beskrivningen av bidragsprocessen ta form med hjälp av teorin. Eftersom syftet var att beskriva och förklara processen utifrån en specifik modell ansågs det nödvändigt att under studiens gång återgå till teorin för att låta vald modell agera stötesten för det insamlade empiriska materialet. Således kunde vi under perioden vi genomförde intervjuer bekräfta att vi höll oss till modellen. Metoden kan beskrivas som ett abduktivt arbetssätt (Alvehus, 2013) där GCM och empirins djupa integrering möjliggjorde beskrivningen av bidragsprocessen så precis och verklighetsnära som möjlig.

2.2 Val av referensram

Valet av fördjupning inom en del av organisationsteori gjordes då det ansågs lämpligt för att beskriva hur en del av en kommun fattar beslut i en process. GCM valdes som utgångspunkt för den teoretiska referensramen då den visar hur beslut kan förklaras trots att beslutsprocessen inte är i linje med normativ beslutsteori. Att ett statligt bidrag ges ut till kommuner som en lösning, på tidpunkter kommunerna inte själva önskar, på problem som inte alltid är definierade, ansågs kunna beskrivas med hjälp av GCM. Vid val av teori ansåg vi det viktigt att komplettera Cohen,

March och Olsens originalartikel om GCM från 1972 med artiklar som kritiserar och nyanserar deras teoribild. Att ha med teori som motsäger varandra och inte enbart kan vinklas till uppsatsens fördel ger en mer trovärdig bild av referensramen (Patel & Davidson, 2011).

2.3 Datainsamling

Informationssökningsprocessen inleddes med att sammanställa möjliga sökord för att underlätta informationssökningen. Sökord som användes var bland annat municipality, government grants, targeted contributions, organizational theory, riktade statsbidrag och offentlig sektor. Sökorden användes både individuellt och i kombination med varandra för att maximera antalet träffar inom relevanta områden. Sökmotorer som använts är bland annat Göteborgs universitets supersök, Google Scholar, Business Source Premier, Emerald Insight, Libris, SwePub och Uppsatser.se. De vetenskapliga artiklar som använts är peer reviewed. Artiklar och litteratur valdes också genom att gå igenom referenslistan till Cohen, March och Olsens (1972) artikel "A Garbage Can Model of Organizational Choice" och Harrison och Lomis (2012) bok "The Garbage Can Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty".

Sekundärdata som använts för en ökad förståelse om riktade statsbidrag är rapporter och dokument från regeringen, riksdagen, Riksrevisionen, Skolverket och SKR.

2.4 Val av objekt

Vi valde att beskriva och förklara Göteborg stads statsbidragsprocess för att de sökt och beviljats riktat statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan de tre senaste åren. Kommunen har en förskoleförvaltning som ansvarar för att samordna och söka det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan. Då Göteborgs stad är en stor kommun får de mycket av det riktade statsbidraget från staten och har mycket resurser för att hantera bidraget. Initialt genomfördes en pilotintervju med avdelningschefen för verksamhetsstyrning och utveckling på förskoleförvaltningen i Göteborgs stad. Enligt Patel och Davidson (2011) är pilotintervjuer ett sätt att förbereda sig för att sedan stegvis kunna utveckla underlag till de kvalitativa intervjuerna. Avdelningschefen förmedlade kontaktuppgifter till tre rektorer att intervjua. Rektorerna har erfarenhet av att söka och applicera det riktade statsbidraget för mindre barngrupper på sina förskolor. Avdelningschefen rekommenderade även att intervjua en av utbildningscheferna i utbildningsområde Hisingen och en av planeringsledarna på förskoleförvaltningen som arbetar centralt med riktade statsbidrag. De tre rektorerna arbetar på förskolor på Hisingen i socioekonomiskt utsatta områden och tillhör därför prioriterade områden. Skolverket prioriterar beviljande av bidrag till förskolor i områden med sämre förutsättningar där det behövs särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet (Skolverket, 2019a).

Följande tre rektorer intervjuades: Rektor 1 har arbetat 44 år inom Göteborgs stad och leder tre förskolor. Hon är ansvarig för 35 pedagoger varav 18 är förskollärare. Rektor 2 har arbetat 30 år inom Göteborgs stad och leder fyra förskolor. En av hennes förskolor har 50 barn med 11 anställda varav 5 är förskollärare. Rektor 3 har arbetat 25 år inom Göteborgs stad och leder två förskolor. En av förskolorna har 114 barn och 25 anställda varav 11 är förskollärare. Intervjuerna genomfördes 26 och 27 november samt 2 december 2019.

Den valda utbildningschefen (UC) är chef för 24 rektorer och sitter med i förskoleförvaltningens ledningsgrupp. UC arbetar med systematiskt kvalitetsarbete samt utvecklings- och kompetensutvecklingsinsatser. Utöver detta har UC god erfarenhet av det riktade statsbidraget för mindre barngrupper från en annan kommun. Intervju med UC genomfördes 2 december 2019. Vid kontakt med rekommenderad planeringsledare föreslog han en sammanslagen intervju med honom och hans planeringsledarkollega då båda arbetar med riktade statsbidrag. Planeringsledarna är ansvariga över samordning av alla rektorers bidragsansökningar samt den kommungemensamma ansökan till Skolverket. För att få en helhetlig bild av hur processen går till i Göteborgs stad ansågs det relevant att intervjua minst en planeringsledare. De intervjuade planeringsledarna har arbetat 23 respektive 18 år i Göteborgs stad inom olika befattningar. Intervjun med planeringsledarna genomfördes 10 december 2019.

Vi intervjuade sex personer med erfarenhet av det riktade statsbidraget. Eftersom respondenterna är från tre olika nivåer inom kommunens förskoleverksamhet anser vi det vara tillräckligt för att uppfylla uppsatsens syfte. Fördelen med de intervjuade rektorerna är att de arbetar i ett utbildningsområde med en socioekonomisk status som Skolverket prioriterar i sitt bidragsbeviljande. En nackdel är att de intervjuade rektorerna arbetar inom samma utbildningsområde. Beslutet att ändå intervjua rektorerna togs på grundval av rekommendation från avdelningschefen för verksamhetsstyrning och utveckling på förskoleförvaltningen i Göteborgs stad. Avdelningschefen rekommendation vägde tungt eftersom han är insatt i kommunens förskoleverksamhet och har kontinuerlig kontakt med rektorerna. Uppsatsens validitet stärktes av att de rekommenderade rektorerna har lång erfarenhet inom förskoleverksamhet, organisering och statsbidrag. Validitet syftar till att klargöra om vi undersökt det vi vill undersöka (Alvehus, 2013). Vi anser att de valda planeringsledarna och UC var de mest lämpade att intervjua inom deras verksamhetskategori.

2.5 Intervjuunderlag

Inför skapandet av intervjufrågor lästes rapporten *Remissvar Stadengemensamma principer avseende statsbidragshantering 1593/18* (2019), för att få en överblick av hur kommunens statsbidragsprocess ska hanteras internt. Officiella handlingar kan enligt Patel och Davidson (2011) hjälpa till för att ta reda på hur processer och situationer ser ut i praktiken. Med utgångspunkt i den teoretiska referensramen och ovan nämnda rapport sammanställdes intervjufrågor som ansågs relevanta till rektorerna och UC (bilaga 1). Vid utformandet av intervjufrågorna valdes att inleda och avsluta intervjun med neutrala frågor i enlighet med Patel och Davidson (2011). Därefter formulerades frågor som berörde uppsatsens frågeställning. Frågorna kategoriseras under rubriker för att underlätta intervjuflödet. Eftersom bidragsprocessen skulle beskrivas och förklaras kategoriserades frågorna i den ordning vi antog att processen sker i praktiken. Småkorrigeringar av intervjufrågorna gjordes mellan intervjuerna med rektorerna. Efter intervjuerna med rektorerna och UC arbetades vissa frågor om till intervjun med planeringsledarna (bilaga 2) för att intervjuerna skulle komplettera varandra och tillsammans ge en heltäckande bild av bidragsprocessen.

Inför de kvalitativa intervjuerna fanns en medvetenhet om risken att vi omedvetet valde att lyfta upp områden vi själva ansåg spännande. För att intervjuerna inte skulle färgas av det vi själva ansåg mest spännande fick forskningsfrågan agera stötesten mot vilken alla intervjufrågor ställdes. För att uppnå mer objektiva och tydliga intervjufrågor skickades de till vår handledare

för att i enlighet med Patel och Davidson (2011) få en utomståendes granskning av frågornas utformning och på så sätt minska risken för missuppfattningar under intervjuerna. Vi anser att medvetenheten och handledarens granskning bidragit till att processen beskrivits så sanningsenligt och objektivt som möjligt vilket ökar uppsatsens trovärdighet.

2.6 Genomförande av intervjuer

Personerna som skulle intervjuas kontaktades per mail och en tidpunkt bestämdes då vi kunde intervjua dem. Intervjufrågorna mailades till respektive respondent en dag innan intervjun ägde rum. Intervjuerna med rektorer och UC tog cirka 45-50 minuter och intervjun med planeringsledarna tog cirka 1 timme och 30 minuter.

Vi genomförde kvalitativa semistrukturerade intervjuer med förutbestämda frågor (Bryman & Bell, 2011). Intervjuerna spelades in med tillstånd av respondenterna för att underlätta transkribering efter intervjutillfället. Intervjuerna inleddes med att förklara att inga namn skulle nämnas i uppsatsen. Vi arbetade i största möjliga mån i enlighet med vetenskapsrådets riktlinjer. Intervjuerna leddes i enlighet med Bryman och Bell (2011) av en av författarna medan den andre ansvarade för inspelningen, ställde följdfrågor och såg till att alla frågor blev ställda. På så sätt kunde vi säkerställa att svar kring hela bidragsprocessen berörts. Frågorna ställdes med låg grad av standardisering, det vill säga i den ordning som passade bäst vid tillfället (Patel & Davidson, 2011). Om respondenten började prata om ett ämne vi hade tänkt behandla senare i intervjun ställdes de frågorna direkt. Således kunde vi få kontinuitet i samtalet där respondenten fick möjlighet att utveckla sina svar utan att känna sig hämmad. Eftersom den kvalitativa intervjutekniken är flexibel och uppmuntrar sidospår (Bryman & Bell, 2011) kunde vi ställa följdfrågor om ämnen som våra förskrivna frågor inte täckte in. Vi valde att följa Bryman och Bells (2011) råd om att vara tysta efter vissa svar för att respondenten skulle ha möjlighet att reflektera och potentiellt utveckla sitt svar.

En nackdel med att spela in intervjuer är enligt Patel och Davidson (2011) att respondentens svar kan påverkas. Planeringsledarna valde att inte svara på vissa frågor då de som tjänstemän inte får yttra sig om politiska åsikter, vilket enligt Patel och Davidson (2011) inte är ovanligt om den intervjuade arbetar som företrädare för det officiella samhället.

Efter intervjuerna transkriberades de för att kunna få en överblick över insamlat material och därefter börja bena ut hur Göteborgs stad arbetar med det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan. Vi valde att spela in och transkribera intervjuerna istället för att anteckna så att informationen inte skulle förändras eller bli bristfällig genom att vi inte hörde eller hann skriva ner allt som sades, vilket rekommenderas av Alvehus (2013).

2.7 Empiri och analys

Informationen från intervjuerna sammanställdes och klustrades i olika teman som sedan blev till rubriker i empiri- och analyskapitlet. Empirin har skrivits som en sammanfattning av samtliga respondenters svar i ett berättande format av hur bidragsprocessen och dess steg ser ut i Göteborgs stad. Då empirin syftar till att beskriva en process är det en gedigen och viktig del av uppsatsen. När bidragsprocessen var beskriven med hjälp av empiri från intervjuerna analyserades hela processen. Vid analys av empirin antogs ett helikopterperspektiv på den

beskrivna processen och delar som kunde förklaras och diskuteras ut ett GCM-perspektiv identifierades och analyserades. De fyra flödena och hur de relaterar till såväl varandra som resterande teori var grunden för vår analys. För att underlätta uppsatsens flöde valde vi att placera analys av empirin i direkt anslutning till de empiriska stycken som analyserades. I kapitlet Diskussion lyftes och analyserades sedan några övergripande delar av bidragsprocessen. Med hjälp av analysen kunde vi förklara bidragsprocessen ur ett GCM-perspektiv. Avslutningsvis pekades tre problematiska områden ut kring beslutsfattande till följd av bidraget.

3. Teoretisk referensram

Kapitlet inleds med att definiera god ekonomistyrning och begreppet organiserade anarkier. Därefter presenteras GCM med tillhörande fyra flöden. Fortsatt beskrivs modellens viktigaste beståndsdelar, dess komplexitet samt kritik som riktats mot modellen.

God ekonomistyrning ska vara långsiktig, måldriven och holistisk. Långsiktig styrning används för att styra framtida resultat i önskad riktning. Genom måldriven styrning kan organisationer nå uppsatta mål. Det är dock svårt att förutspå vilka oplanerade konsekvenser målstyrningen kan innebära eftersom den behandlar framtiden. Holistisk styrning är nyckeln till en lyckad organisation; god styrning kan inte uppnås genom att bara se till en aktivitet eller enhet, helheten av vad som ska styras måste beaktas. (Merchant & Van der Stede, 2017) Planering kan användas för att styra en organisations deltagare mot gemensamma organisatoriska mål. Vanligtvis används två typer av planering; kortsiktig eller långsiktig. Långsiktig planering har ett strategiskt fokus och innebär att identifiera mål och handlingar för en medellång till lång sikt framöver. Kortsiktig planering har ett taktiskt fokus och innebär att identifiera mål och handlingar för den närmaste tiden, upp till ett år framåt. (Malmi & Brown, 2008) Beslutsfattande på lokal nivå gällande riktade statsbidrag är ett utfall av statlig styrning. Således behövs en beslutsmodell som kan förklara beslutsfattande i offentliga organisationer. Uppsatsens teoretiska referensram syftar till att redogöra för GCM med tillhörande begrepp. Cohen et al. (1972) beskriver i sin artikel "A Garbage Can Model of Organizational Choice" från 1972 en modell, GCM, för hur beslutsfattande går till i organiserade anarkier. Offentliga organisationer kan beskrivas som en organiserad anarki (OA) (Cohen, March & Olsen, 1972).

3.1 Organiserade anarkier

En OA är en organisation eller beslutssituation som karaktäriseras av tre egenskaper. För det första har organisationen *problematiska preferenser* då interna preferenser inte är sammanhängande. Preferenser upptäcks successivt genom handlingar istället för att handlingar utförs utifrån definierade preferenser. (Cohen, March & Olsen, 1972) I teorin antas preferenser vara konsekventa, stabila och exogena, men i praktiken är det tvärtom (March, 1994). Organisationen kan beskrivas som en lös samling idéer och därför fattas beslut utifrån dåligt definierade riktlinjer (Cohen, March & Olsen, 1972), och definitionen av framgång är ofta tvetydig (March, 1994). För det andra styrs organisationen av *oklar teknologi*. Organisationens medlemmar är inte införstådda i hur organisationen styrs och pragmatiska lösningar uppkommer längs vägen. (Cohen, March & Olsen, 1972) Kingdon (1995) menar att medarbetarna förstår sitt eget arbete men bara delvis förstår organisationen som helhet eller hur medarbetarens eget arbete påverkar organisationen. Det finns inga tydliga riktlinjer för hur framgång ska uppnås (March, 1994), och organisationen använder sig av trial-and-error-metoder i sin styrning (Cohen, March & Olsen, 1972). Vid kriser agerar organisationen pragmatiskt (Kingdon, 1995). Den tredje egenskapen karaktäriseras av *flytande deltagande*. Gränsen för vilka som är med i organisationens beslutsfattande är oklar och varierar över tid. Det varierar även hur mycket tid och ansträngning varje deltagare ger olika organisatoriska situationer. (Cohen, March & Olsen, 1972). Trots de tre egenskaperna överlever organiserade anarkier då de anpassar sig och beslut

faktiskt blir fattade (Kingdon, 1995). GCM kommer från ett antagande om att organisationer kan ses som en OA. Då offentliga organisationer kan beskrivas som en OA förväntas GCM kunna förklara och beskriva beslutsfattande i Göteborgs stads statsbidragsprocess för mindre barngrupper i förskolan.

3.2 Garbage can-modellen

GCM utvecklades för att förstå beslutsmöjligheter inom organisationer som kan ses som en OA och där beslutprocesser inte är välordnade eller på förhand givna (Cohen, March & Olsen, 1972). Istället för att beslut fattas som en linjär process genom att beslutsalternativ ställs upp och undersöks, konsekvenser utvärderas och att beslut slutligen fattas menar Cohen et al. (1972) att beslutsmöjligheter kan liknas vid en soptunna – a garbage can - i vilken deltagare kastar problem och lösningar. Vad som finns i soptunnan beror på vem som slänger saker i den, vad som står på tunnan, vilka andra soptunnor som finns att slänga skräp i, hur ofta soptunnan töms samt vad för skräp som finns att slänga (Cohen, March & Olsen, 1972). Vi förväntar oss kunna beskriva beslutsprocessen för riktade statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan i Göteborgs stad med hjälp av GCM då ett riktat statsbidrag, en lösning från statlig nivå, kastas ned till flertalet problem på kommunal nivå, utan att det nödvändigtvis finns en koppling mellan lösning och problem. Vi vill notera att ett problem inte nödvändigtvis behöver vara av negativ karaktär utan enbart är något som behöver en lösning.

Bendor, Moe och Shotts (2001) menar att GCM är ett försök att förklara beslutsfattande inom organisationer under tvetydiga förhållanden. Tvetydiga situationer, ändamål och resultat karakteriseras bland annat av avsaknad av tydlighet, struktur, stringens samt förvirring och svårigheter att kategoriseras (March, 1994). Enligt March (1994) blir beslutsfattare i tvetydiga beslutssituationer osäkra på vad som är sanning eller om angiven information är tillräcklig för att undvika otydlighet. Tvetydiga beslutssituationer är ofta otydligt definierade eller har olika innebörder som kräver ständig tolkning (March, 1994).

3.2.1 De fyra flödena

Enligt GCM kan beslutsfattande ses som ett utfall av fyra av varandra oberoende flöden (Cohen, March & Olsen, 1972) som ibland korsas (Bendor, Moe & Shotts, 2001). Även om de fyra flödena inte är helt oberoende av varandra kan de ändå ses som oberoende i modellen (Cohen, March & Olsen, 1972). *Ett flöde av problem* berör personer (Cohen, March & Olsen, 1972) som har förfogande över beslutet (March, 1994) både innanför och utanför organisationen (Cohen, March & Olsen, 1972). Problem kan vara av vida karaktär (Cohen, March & Olsen, 1972): resursallokering, schemaläggning eller logistik (March, 1994). Oavsett storlek eller typ kräver problemen uppmärksamhet. *Ett flöde av lösningar* är svar som vill hitta frågor. (Cohen, March & Olsen, 1972) Cohen et al. (1972) menar att det ofta inte finns en medvetenhet om det organisatoriska problemet förrän det finns ett svar. En lösning är inte bundet till ett specifikt problem utan är troligtvis ett svar till flera olika frågor. *Ett flöde av deltagare* är individer som kommer och går under beslutprocessen. Variationen av deltagare beror på hur mycket av deras tid som efterfrågas på annat håll. Deltagare karakteriseras vanligen av deras tillgång till beslutsmöjligheter och förmåga att nå en lösning (March, 1994). *Ett flöde av beslutsmöjligheter* är tillfällen då organisationen förväntas fatta beslut. Beslutsmöjligheter kan vara när kontrakt signeras, ansvar delegeras eller personalfrågor hanteras. (Cohen, March & Olsen, 1972)

Beslutsfattande är en funktion av hur och när de fyra flödena interagerar med varandra och vad som finns tillgängligt i varje flöde vid en viss tidpunkt (March, 1994). Beslut sker ofta utan någon koppling till vad deltagarna egentligen vill. Tillfälligheter, misstag och tid är tre faktorer som istället driver beslut (Bendor, Moe & Shotts, 2001). För att nyansera GCM menar Bendor et al. (2001) att flödena kan vara beroende av varandra om deltagare bär på både problem och lösningar. Organisationens deltagare både lyfter och tydliggör organisatoriska problem samt identifierar potentiella lösningar (Bendor, Moe & Shotts, 2001). En lösning kan enligt Bendor et al. (2001) inte existera utan ett problem vilket inte stämmer överens med GCM. Vår ambition är att studera hur en lösning som har beslutats på nationell nivå påverkar den lokala nivån. Antagandet att kommuner har en egen problembild skild från statens gör det troligt att Bendor et al. (2001) utifrån vårt område har fel. Vi är dock öppna för att beslutsfattarna på nationell nivå har en uppfattning av vad som är problematiskt på lokal nivå.

Flöden i ett beslutsfattande på kommunal nivå kan även vara utfall av beslutsfattande på statlig nivå. Kingdon (1995) menar att regeringsmakt på nationell nivå är en OA och applicerar därför GCM på politiska beslut. Politiken kan ändras även om ett problem inte är löst eller deltagare är beredda på det. Landets ekonomi kan exempelvis gå sämre och bidra till budgetbegränsningar. Budgetbegränsningar kan i sin tur påverka valresultat och vilka beslut som hamnar i fokus. (Kingdon, 1995) Kingdons resonemang belyser en inneboende svårighet hos riktade statsbidrag som innebär att förändringar på statlig nivå påverkar det operativa arbetet på kommunal nivå oavsett om problemen på kommunal nivå är lösta eller inte.

3.2.2 Sammankopplingar av flödena

Utfallet av ett beslut är inte bara beroende av vad flödena innehåller och hur de interagerar med varandra utan också hur de kopplas samman. Olsen (1972) utgår från offentligt beslutsfattande och presenterar tre sätt på vilka de fyra flödena kan kopplas samman. För det första kan sammankopplingen ses som helt *anarkistisk*. Det är timingen som avgör på vilket sätt de fyra flödena kopplas samman. Inom ramverket tid finns inget hinder för på vilket sätt flödena kan flöda. Eftersom processen och utfallet beror på vilka flöden som är tillgängliga för stunden präglas de av oväntade kopplingar. För det andra kan en sammankoppling baseras på *feedback från tidigare erfarenheter*. (Olsen, 1972) Sammankopplingen kan beskrivas som en funktion av lärande (Olsen, 1972) där de olika flödena med tiden utvecklar mönster och lär sig vilka andra flöden de kan kopplas samman med (Enderud, 1983). De olika sammankopplingarna ligger till grund för hur organisationen exempelvis hanterar problem eller distribuerar deltagarnas energi på bästa sätt (Enderud, 1983). Avslutningsvis kan en sammankoppling baseras på *en organisations struktur och administration*. Med hjälp av exempelvis hierarkier eller sättet information distribueras kan kopplingen mellan flödena styras och oönskade kopplingar undvikas. (Olsen, 1972) Många organisationer går från en sammankoppling baserad på erfarenheter till en sammankoppling baserad på struktur och administration allt eftersom läroprocesser formaliseras (Enderud, 1983). Vi förväntar oss att de tre sammankopplingarna kan användas för att förklara hur förskoleförvaltningen och rektorerna med tiden utvecklar sitt beslutsfattande.

3.2.3 Beslutsstilar

I ett datorprogram där de fyra flödena utgör variabler simulerar Cohen et al. (1972) en OAs beteende. Utifrån simuleringen lyfts tre beslutsstilar upp: *by resolution*, *by oversight* och *by flight*. *By resolution* innebär att deltagarna har nog med energi för att fatta ett beslut som faktiskt löser ett problem (March, 1994). Då organisationer fattar beslut är det underförstått att det är *by resolution* som åsyftas (Cohen, March & Olsen, 1972). Ett beslut som fattas *by resolution* ligger nära den klassiska beslutsteori som GCM annars är ett alternativ till. Klassisk beslutsteori utgår från att aktörer är rationella och att de därför kommer att fatta det för situationen bästa beslutet. *By oversight* innebär att beslut kan fattas utan ett problem bundet till sig då samtliga problem är bundna till andra beslutssituationer (March, 1994). Således fattas beslut med minimal energi- och tidsåtgång (Cohen, March & Olsen, 1972). Exempelvis kan ett företag få en möjlighet att köpa in nya inventarier. Ett snabbt beslut om inköp fattas innan det finns ett uttalat problem om att kontorsmöblerna faktiskt är sjangserade. *By flight* innebär att en beslutsmöjlighet under en tid kan ha flera problem kopplade till sig men inget beslut blir taget. Ett beslut fattas först då problemen lämnar beslutsmöjligheten och paras ihop med en annan mer attraktiv beslutsmöjlighet. Beslutet löser således inte problemen. (Cohen, March & Olsen, 1972; March, 1994). Exempelvis kan en styrelse arbeta länge med flera problem utan att beslut fattas. Ett beslut fattas först då en annan aktör tar sig an problemen och kan lösa dem. Bendor et al. (2001) har riktat kritik mot att beslutsstilarna inte tydliggör hur beslut fattas i tvetydiga situationer då de menar att inget problem löses i de två senare beslutssituationerna. Enligt Cohen et al. (1972) fattas beslut i en OA i enlighet med någon av tre ovan nämnda beslutsstilar.

3.2.4 Egenskaper hos beslut

Utifrån en analys av simuleringen kommer Cohen et al. (1972) fram till ett antal egenskaper hos beslut som fattas i enlighet med GCM. Nedan presenteras fem av dem.

Inledningsvis är beslut *by flight* och *by oversight* vanligare i praktiken än *resolution*. För det andra finns det en tendens att beslutsfattare och problem följer med varandra från beslut till beslut. En beslutsfattare tenderar att arbeta med samma problem oavsett kontext, på samma sätt som problem tenderar att möta samma människor. För det tredje har problem som är viktigare och dyker upp tidigare större sannolikhet att bli lösta. För det fjärde är det mer sannolikt att oviktiga beslut löser problem än att viktiga beslut gör det. Anledningen är att oviktiga beslut görs genom *resolution* medan viktiga beslut görs *by flight* eller *by oversight*. Avslutningsvis kommer de fram till att om en beslutssituation misslyckas hör beslutet i regel till de mest och minst viktiga besluten. (Cohen, March & Olsen, 1972)

Cohen et al. (1972) ger inga förklaringar till varför besluten kan ha ovan nämnda egenskaper och de kan därför kännas lösryckta. Om läsaren accepterar egenskaperna trots att de inte är intuitivt självklara kan de underlätta förståelsen för varför organisationer som i sina beslutssituationer kan liknas vid en "garbage can" överlever trots att de inte alltid vet vad de gör. En organisation tvingas till alternativa beslutsprocesser när mål och teknologi är otydliga och kan på så sätt fortsätta sin verksamhet utan att rucka allt för mycket på bilden av hur en organisation borde fungera. (Cohen, March & Olsen, 1972) Den organisation i Göteborgs stad som behandlar det riktade statsbidraget för mindre barngrupper upprätthålls och fungerar trots att vissa av besluten tas i enlighet med GCM. Ovan nämnda egenskaper lyfts för att de kan vara anledningar till att organisationen fortsatt fungerar.

3.3 Strukturer

Strukturer påverkar organisationers processer och resultat vilket bidrar till att forma organisatoriskt beteende som kan användas av ledning för att styra en organisation i önskad riktning. I GCM utelämnas viktiga delar av organisatoriskt beteende som problematik kring auktoritet, delegering och kontroll. Oavsett organisation finns en auktoritär struktur men i GCM nämns endast att det finns deltagare som är mer viktiga än andra eftersom de har tillgång till mer viktiga beslutssituationer. I GCM innebär flödet av deltagare att organisatoriska beslut tas av den individ som passerar vid tillfället som beslutet tas vilket medför att deltagarna inte utvecklar ett unisont organisatoriskt beteende att följa. (Bendor, Moe & Shotts 2001) Enligt Cohen et al. (1972) kan en och samma soptunna ge olika utfall beroende på hur organisationens struktur är utformad. GCM lyfter kaos, orättvisa och ineffektivitet i organiserade anarkier men ger inga förslag på hur en organisation istället kan bli mer organiserad och produktiv. (Bendor, Moe & Shotts, 2001) Vi är medvetna om kritiken mot GCMs brist på förklaring av struktur med det påverkar inte förståelsen av bidragsprocessen utifrån teorin. Resonemang om struktur kan användas för att diskutera både förskoleförvaltningens arbete för en enhetlig bidragshantering och deltagarnas roll i organisationen.

3.4 GCMs bidrag

GCM kännetecknas av frikopplingen mellan problem och beslut. Beslut fattas inte alltid som en produkt av problemlösning utan när problem, lösningar och deltagare tillsammans möjliggör ett beslutsfattande. En garbage can-process är enligt Cohen et al. (1972) inte ett bra sätt att lösa problem men det möjliggör ändå beslutsfattande och problemlösning i tvetydiga organisationer, föränderliga miljöer och i organisationer där deltagare har annat att tänka på. Om en organisation blir medveten om att de delvis fattar beslut i enlighet med GCM kan processen lättare förstås och i bästa fall hanteras (Cohen, March & Olsen, 1972). Bendor et al. (2001) menar fortsatt att organisationer är förvirrande och händelser ofta svårförklarliga, men ändå går att förstå tack vare GCM. Ju mer oförklarliga situationer och tillfälliga strukturer, desto mer bevis för att GCM fungerar och är trovärdig (Bendor, Moe & Shotts, 2001).

Enligt Bendor et al. (2001) har GCMs potential gått outnyttjad på grund av att modellens vetenskapliga grund varken ifrågasatts eller testats systematiskt av kritiker till följd av dess komplexitet, förvirrande natur och svårighet att testas trots att det är en av de mest välkända modellerna i modern organisationsteori. Teorier behöver diskuteras, kritiseras och konkretiseras för att underlätta förståelsen och nå enighet kring dess innebörd, vilket GCM undsluppit samtidigt som den haft stort inflytande i statsvetenskapen. (Bendor, Moe & Shotts, 2001) Vi har ändå valt att låta GCM utgöra grunden för vår teoretiska referensram då vi anser att en process i en offentlig organisation väl kan anses vara en sådan tvetydig och komplex situation där GCM lämpar sig bäst. GCM ger även en förklaring till varför offentliga organisationer överlever och kan fortsätta sitt arbete trots att de inte alltid är rationella vilket vi antar är en bra beskrivning av processen för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i Göteborgs stad.

4. Empiri och analys

I följande kapitel presenteras empiri insamlad från fem intervjuer med sex stycken respondenter. Intervjuerna syftar till att beskriva bidragsprocessen för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan i Göteborgs stad. Efter majoriteten av styckena finns en analys direkt kopplad till empirin. I kapitel 5 lyfts delar av analysen upp på ett mer övergripande plan. Bidragsprocessen är så långt som möjligt presenterad i kronologisk ordning.

4.1 Bakgrund

Förskoleförvaltningen i Göteborgs stad grundades på uppdrag från kommunfullmäktige och har funnits sedan 1 juli 2018. Uppdraget handlade initialt om att bilda en grundskoleförvaltning för att med tydligare ledning, styrning och ansvarsfördelning öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Under processens gång togs beslutet att en likadan förvaltning skulle grundas även för förskolan. Beslutet byggde till stor del på en förskoleutredning som stadsledningskontoret höll i som kom fram till att Göteborgs förskoleverksamhet ska ha en central nämnd och styrning istället för uppdelningen enligt stadsdelar. Innan förskoleförvaltningens bildande var Göteborgs arbete med förskolan uppdelat i de tio stadsdelarna. Förskoleförvaltningen är en matrisorganisation som arbetar för barns lärande och utveckling. Förskoleförvaltningen styrs av skolchefen som har stöдавdelningar inom exempelvis verksamhetsstyrning och utveckling, ekonomi, HR, kommunikation samt stöd och service. Det finns fyra utbildningsområden i staden med två utbildningschefer i varje. Utbildningscheferna är rektorernas närmaste chefer.

Vid statsbidrag som berör flera av verksamheterna inom utbildningsområdet, exempelvis lärarlönelyftet, är grundskolenämnden samordnande nämnd för ansökan. Vid statsbidrag som berör en enskild nämnd ligger ansvaret för ansökningen hos den enskilda nämnden. Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper berör bara förskolenämnden vilket betyder att de själva ansvarar för ansökan av bidraget. På förskoleförvaltningen har verksamhetsstyrning- och utvecklingsavdelningen ansvar för riktade statsbidrag med tre planeringsledare som huvudansvariga för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper. En av de tre planeringsledarna har den främsta samordnande rollen och intervjuade rektorer nämner att det oftast är honom de har kontakt med vid frågor och funderingar kring ansökan.

I enlighet med GCM har planeringsledarna som deltagare, även om förvaltningen har en tydlig auktoritär struktur, tillgång till mer viktiga beslutssituationer än andra gällande statsbidrag. Alla planeringsledare arbetar med det riktade statsbidraget för mindre barngrupper men rektorerna nämner att en av dem är mer framträdande i arbetet vilket kan bero på hur flöden tidigare kopplats samman. Om det vanligtvis är den samordnande planeringsledaren som kontaktas vid problem eller som informerar om beslut kan det naturligt leda till att det är den personen rektorerna dras till vid frågor även framöver eftersom de agerar som en funktion av lärande i enlighet med Olsens (1972) andra sammankoppling av flöden. Utfall från tidigare erfarenheter präglar rektorernas framtida beslutssituationer.

Innan förskoleförvaltningens bildande hade stadsledningskontoret samordnande ansvar för bidragshanteringen. Det fanns riktlinjer om hur bidragsarbetet skulle ske, exempelvis hur personal skulle kodas, men i praktiken såg rutinerna olika ut i de olika stadsdelarna även om förordningarna för bidraget följdes. I västra Hisingen var det exempelvis rektorernas utbildningschef och verksamhetsutvecklare som tillsammans gjorde en gemensam ansökan för alla förskolor i området och skickade till stadsledningskontoret. Ansökningsprocessen för rektorerna såg ungefär likadan ut som idag. Då förskoleförvaltningen är relativt nybildad arbetar de fortfarande med att ta fram en enhetlig struktur för bidragshanteringen.

Enligt Bendor et al. (2001) påverkar organisatoriska strukturer processer och resultat som formar organisatoriskt beteende. Flödet av deltagare innebär att organisatoriska beslut tas av den individ som passerar vid beslutstillfället vilket medför att deltagarna inte utvecklar ett unisont organisatoriskt beteende att följa. Eftersom förskoleförvaltningen fortfarande arbetar med att skapa en enhetlig struktur och rutiner för bidragshanteringen blir det i enlighet med Bendor et al. (2001) svårt för dem att skapa ett unisont organisatoriskt beteende för de anställda att följa. För att underlätta alla involverades arbetsprocess är det viktigt att de är medvetna om organisationens struktur, vad som förväntas av dem och hur de kan effektivisera sitt arbete.

4.2 Innan bidragsansökan

Planeringsledarna förklarar att diskussionen om mindre barngrupper är “en ständigt het potatis”. Förskoleförvaltningen har alltid en omvärldsbevakning gällande statsbidragen. De prenumererar på Skolverkets nyhetsbrev samt bevakar Skolverkets bidragskalender och “Mina sidor” på Skolverkets hemsida. Förskoleförvaltningen läser regeringens budgetproposition och bevakar media ifall det kan ge dem någon hint om förändringar eller information om nuvarande eller kommande statsbidrag. Förskoleförvaltningen har ett kontinuerligt samarbete med de andra förvaltningarna i kommunen där de även hjälps åt med bevakningen. Skolverket får beslut om statsbidragen relativt hastigt från regeringen vilket gör att information till kommunerna kan komma när som under året - exempelvis under semestertider eller tätt inpå läsårsstart.

Statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan finns för att kommuner ska kunna minska eller motverka en ökning av antalet barn i grupperna och en ny ansökan görs för varje läsår. Med barngrupp menar Skolverket den grupp som barnet vistas i över tid och större delen av dagen. (Skolverket, 2019a) När ett nytt statsbidrag införs lyfter förskoleförvaltningen frågorna om bidraget ska sökas, vad pengarna ska användas till, hur det ska prioriteras och om de kan genomföra det statsbidraget är avsett att användas till. Först lyfts frågorna i verksamhetsstyrning- och utvecklingsavdelningen där planeringsledarna arbetar, sedan vidare i avdelningsledningen och slutligen i förvaltningsledningen. Planeringsledarna har inte varit med om att ett bidrag inte sökts. Om det finns statsbidrag ska de sökas så att de kan komma till nytta i verksamheten.

De riktade statsbidragen kan liknas vid GCMs flöden av lösningar som vill hitta problem då det är regeringen via Skolverket på nationell nivå som kommer fram till de nya statsbidragen utan att kommunerna på lokal nivå är inblandade. Enligt planeringsledarna ska de riktade statsbidrag som finns sökas för att kunna komma till nytta i verksamheten. Ett sådant tankesätt betyder i enlighet med GCMs oberoende flöden att kommunen ansöker om lösningen “statsbidrag” innan de identifierat ett problem i kommunen. Förskoleförvaltningens beslut om att söka alla bidrag sker utan rektorernas inblandning och kan ses som en tillfällighet av när regeringen väljer att

uppmärksamma specifika områden genom att införa nya statsbidrag. Regeringens beslut om införande av nya riktade statsbidrag tar inte hänsyn till hur viktigt majoriteten av alla kommuner upplever det statligt identifierade problemet på lokal nivå. Bendor et al. (2001) frångår GCM genom att anse att lösningar inte kan existera utan problem, vilket betyder att det skulle vara otroligt att regeringen inför statsbidrag utan att ha identifierat ett lokalt behov av bidraget. Regeringens beslut om val av nya statsbidrag ter sig ur ett GCM-perspektiv dock vara frikopplat från kommunernas problembilder.

Rektorernas bidragsprocess inleds med att en planeringsledare informerar dem om att det finns ett riktat statsbidrag för mindre barngrupper att söka och vilka villkor som gäller. Informationen från förskoleförvaltningen skickas ut per mail. Planeringsledarna är i ett stadium där de undersöker hur de på bästa sätt kan nå ut med information till rektorerna då rektorerna vanligtvis får väldigt mycket mail och information lätt kan försvinna i mängden. Förskoleförvaltningen har ett internt nyhetsbrev, "Chefsnytt", som skickas ut varannan vecka. I nyhetsbrevet kan förvaltningen lägga in information om statsbidraget. Förvaltningen vill dock skapa en plattform där de kan samla all information om bidragen som rektorerna har tillgång till och själva kan gå in och se exempelvis viktiga datum. Rektorerna blir uppmanade att söka bidraget men beslutet är frivilligt och ingen av rektorerna känner press från någon annan aktör att söka. När bidraget skulle sökas första gången diskuterades det i ledningsgrupper hur verksamheten skulle kunna se ut med bidraget och vilka som hade möjlighet att minska barngrupperna utifrån den organisation de hade. Rektor 2 nämner att de även själva håller koll på information om bidraget för mindre barngrupper eftersom de nu skapat sin organisation utefter statsbidraget. Det ligger i rektorernas intresse att söka bidraget så länge det finns för att inte behöva ändra den uppbyggda organisationen.

Beslut fattas enligt GCM inte alltid som en produkt av problemlösning utan beslut fattas när problem, lösningar och deltagare tillsammans möjliggör ett beslutsfattande. Sammankopplingen av de tre flödena blev tydlig när det riktade statsbidraget för mindre barngrupper gick att söka för första gången och rektorerna diskuterade bidraget i ledningsgrupper. Eftersom statsbidraget är en produkt av att regeringen, och inte rektorerna, uppmärksammat ett problem kan situationen enligt GCM liknas vid att rektorerna mottog en lösning från nationell nivå och diskuterade potentiella problem på lokal nivå för att sedan fatta beslut om att söka eller inte.

Rektor 1 nämner att det innan införandet av det riktade statsbidraget för mindre barngrupper inte funnits pengar att söka för samma ändamål. Göteborgs stad och många andra kommuner har problem med stora barngrupper men det har tidigare inte funnits ekonomiska förutsättningar att minska dem vilket varit ett ständigt dilemma. Vidare har byggnationen av förskolor inte skett i takt med antalet barn som fötts och således har det inte funnits lokaler för att möjliggöra mindre barngrupper.

Liksom GCM beskriver att organisationer kan överleva trots oreda kan förskolor överleva trots problematiken med stora barngrupper. Förskolorna hade identifierat problematiken med stora barngrupper redan innan regeringen införde statsbidraget för mindre barngrupper. Det fanns dock ekonomiska begränsningar och lokalbegränsningar som i beslutsmöjligheten "kommunens budgetprocess" hämmade beslutsfattande. Därför kunde problemet med stora barngrupper inte lösas trots att det ansågs viktigt. Det överensstämmer med Bendor et al. (2001) resonemang att

lösningar inte kan existera utan problem istället för att stödja GCMs resonemang om att flödena är oberoende. Enligt rektorerna var det riktade statsbidraget från nationell nivå en välkommen lösning på ett lokalt identifierat problem. Genom att förskolorna fick en ny beslutsmöjlighet, möjligheten att söka det riktade statsbidraget för mindre barngrupper, fick de ekonomiska förutsättningar att kunna lösa problematiken med begränsade lokaler och således de stora barngrupperna. Att en annan beslutsmöjlighet istället löste problemet kan liknas vid GCMs beslut by flight.

4.3 Ansökningsprocessen

Enligt rektorerna är ansökningsprocessen väldigt enkel; de får ett mail i mars/april från en planeringsledare på förskoleförvaltningen med information om att det är dags att söka. Rektorerna fyller i uppgifter om förskolan i ett excelblad de får skickat till sig från en planeringsledare. Uppgifter som behöver specificeras är förskolans namn, antal inskrivna barn och hur de vill minska barngrupperna. Skolverket vill ha information om antal inskrivna barn på förskolan, antal barngrupper och genomsnittlig barngrupp. De tre informationspunkterna ska anges både med och utan bidrag. Avslutningsvis vill Skolverket ha information om hur många barn förskolan prognostiserar att minska med. Skolverket efterfrågar ingen information om hur arbetet ska gå till på förskolorna.

Den enda informationen förskoleförvaltningen kvalitetssäkrar i ansökan är hur många barn förskolorna har. Planeringsledarna nämner att kvalitetssäkrande av information är ett område de skulle kunna förbättra och arbeta mer med. Rektorerna skickar den ifyllda excelfilen till en av planeringsledarna på förskoleförvaltningen som i sin tur sammanställer alla ansökningar i en gemensam excelfil. När planeringsledarna sammanställt rektorernas ansökan skickar de in den via funktionen "Mina sidor" på Skolverkets hemsida. Det är även där de senare får beslutet om kommunen beviljats statsbidrag. Planeringsledarna anser att ansökningsprocessen via "Mina sidor" är smidig och att de har bra förutsättningar för att göra en bra ansökan. På Skolverkets hemsida finns information om viktiga tidpunkter i ansökan, hur redovisning av bidraget ska gå till samt när utbetalningar sker. Planeringsledarnas arbetsbelastning på grund av det riktade statsbidraget varierar under året. De behöver inte schemalägga arbetstid som ska riktas enbart till bidragshantering men de måste ha framförhållning och planera sin tid om det exempelvis närmar sig deadline för ansökan.

Ansökningsprocessen för rektorerna tar inte mycket tid eftersom de endast behöver fylla i excelfilen från planeringsledarna. Planeringsledarna nämner dock att vissa rektorer inom kommunen upplever problematik med ifyllandet av excelfilen. Förvaltningen strävar mot att minimera rektorernas arbete med ansökan av statsbidraget. Första året rektorerna sökte lade de ner mer tid eftersom de i samband med ansökan behövde lägga upp en plan för hur verksamheten skulle behöva anpassas och organiseras om de beviljades bidraget. Beslutet om rektorerna beviljas det riktade statsbidraget kommer runt midsommar och avser det kommande läsåret. Det sker två utbetalningar per år från staten till förskoleförvaltningen. Förvaltningen lägger i sin tur ut pengarna månadsvis i rektorernas budget. Det riktade statsbidraget delas ut läsårsvis från staten medan rektorernas budget är per kalenderår.

Utifrån Olsens (1972) beskrivning av olika sammankopplingar av flöden kan första gången Göteborgs stad beviljades bidraget ses som en anarkistisk sammankoppling. Det var tidpunkten

som avgjorde vilka problem, deltagare och beslutsmöjligheter som kopplades ihop med lösningen "statsbidrag". Ju fler år som kommunen får bidraget, desto mer går sammankopplingen av flödena mot en sammankoppling baserad på feedback från tidigare erfarenheter eftersom deltagarna med tiden lär sig av misstag och erfarenheter. Första gången bidragets beviljades lade rektorerna tid på att utveckla en plan för organisering och planeringsledarna lade tid på att utveckla en excelfil. När samma bidrag beviljades året därpå fanns redan ett mönster för hur de fyra flödena kunde kopplas samman.

4.4 Organisationsplanering

Första gången rektorerna mottog statsbidraget för mindre barngrupper innebar det en omorganisering av verksamheten. En av förskolorna nyöppnades för två år sedan och fick i samband med öppningen det riktade statsbidraget för mindre barngrupper. Förskolan kunde då skapa en ny organisering direkt med hjälp av statsbidraget istället för att omorganisera en befintlig organisation. Planeringsledarna berättar att det är viktigt att förskolorna klarar av efterfrågan på förskoleplats i sitt område innan det blir aktuellt att minska antalet barn på förskolan. Rektorerna ökade sin bemanning istället för att minska barnantalet eftersom kön till förskoleplats behöver minskas i kommunen. Rektorerna har således överanställt personal och skapat högre personaltäthet för att kunna göra "grupper i gruppen". Planeringsledningens åsikt är att mer personal istället för färre barn bara bör vara tillfälligt även om det enligt Skolverket är tillåtet. Rektor 1 beskriver situationen med statsbidrag som en "lyxbemanning" och "plan A" när de är fyra anställda per avdelning istället för tre. Skulle någon ur personalen vara sjuk tar de inte in en vikarie eftersom tre anställda per avdelning är normalläget utan statsbidrag.

Överanställningen skapar dock en oro för rektorerna över vad som händer om de inte får bidrag nästkommande år. Rektorerna förklarar att de alltid behåller sin personal tills de vet om de beviljas bidrag eller inte för att undvika att säga upp kompetent personal som efter ett positivt bidragsbeslut skulle behöva återanställas. Det kan beskrivas som att rektorerna lägger ut pengar på mindre barngrupper redan innan de får pengar, att de planerat sin bemanning som om de skulle få det riktade statsbidraget. Rektorerna behöver vara klara med höstens bemanningsplanering i maj-juni och beslutet om bidraget kommer i slutet av juni. Beskedet kommer således med väldigt kort varsel innan det nya läsåret börjar i augusti. Rektorerna skulle behöva säga upp den överanställda personalen om de inte beviljas bidraget. Samtliga rektorer nämner dock att de i sin verksamhetsplanering antar att de kommer beviljas bidraget och har "is i magen" fram till att de eventuellt skulle behöva hantera en motsatt situation. Rektor 2 nämner att det av denna anledning är svårt att basera och planera sin verksamhet utifrån ett bidrag och att hon önskar att de redan i januari visste om de kommer beviljas bidrag för kommande kalenderår eller inte för att skapa stabilitet i grupperna. Organisationsplaneringen blir väldigt skör när de inte kan planera långsiktigt gällande bidragspengarna och alltid behöver ha en plan B. UC beskriver rektorernas bemanningsplanering som två parallella processer; de har precis anställt fler men ska samtidigt tänka på hur de eventuellt behöver avskeda den extra personal som precis anställts. En gång i månaden har UC uppföljning om bemanningsplanering med sina rektorer. Hon planerar att redan i januari/februari (2020, vår anm.) inleda samtal om hur planen för deras parallella processer till hösten ser ut. UC menar att rektorerna kan lära sig mycket om organisering under året de får bidraget samtidigt som de efter ett halvår måste ha en plan för hur de ska klara sig om de inte skulle få bidraget nästa år.

Rektor 3 planerar att starta ytterligare en barngrupp på förskolan våren 2020 och berättar att vetskapen om att de kanske inte får statsbidraget för läsåret 2020/2021 väcker en oro över om allt planeringsarbete skett i onödan eller om planeringen kan komma att fungera på lång sikt ändå. Personalen har lyft en oro kring deras arbetssituation om förskolan inte skulle söka eller beviljas det riktade statsbidraget nästa år. Personalen är rädd för att behöva gå tillbaka till en lägre bemanning och få det sämre igen. När förskolorna vant sig vid att få mycket bidragspengar kan det kännas svårt att återgå till ett normalläge. Om situationen ändå uppstår skulle rektorerna behöva göra en konsekvensanalys och utifrån den se hur mycket personal de skulle kunna behålla även utan bidrag. Planeringsledarna finns tillgängliga för att hjälpa till med frågor kring hur planering och organisering kan se ut.

Enligt GCM kan överanställning av personal ses som en lösning innan ett beslut tagits. Rektorerna vet inte om de kommer beviljas det riktade statsbidraget för kommande läsåret men planerar med det och behåller sin överanställda personal tills de fått ett beslut. Beslutet från Skolverket tas oberoende av rektorernas önskan, vid en tidpunkt som inte går i linje med rektorernas planering. Rektorerna behöver lägga sin personalplanering en till två månader innan Skolverket tar beslut. Tidsdifferensen mellan rektorernas planering och Skolverkets beslut innebär att rektorerna vid Skolverkets beslutstillfälle redan har en lösning på problemet med stora barngrupper om de blir beviljade bidraget. Eftersom rektorerna fått bidraget alla år de sökt kan deras beslutsfattande att behålla personalen ses som att de med åren lärt sig av sina erfarenheter. En sådan situation kan liknas vid en funktion av lärande likt Olsens (1972) sammankoppling av flödena baserad på feedback från tidigare erfarenheter.

Det sena beslutet från nationell nivå är ett exempel på den problematik Kingdon (1995) belyser då han beskriver hur nationell politik kan ändras utan att problem på lokal nivå är lösta. Restriktioner i statlig budget kan leda till uteblivet statsbidrag för mindre barngrupper utan att problemen med stora barngrupper är lösta på kommunal nivå. Flödet med lösningar på kommunal nivå är således beroende av ett beslut på statlig nivå. Beslutet på statlig nivå består i sin tur av fyra flöden.

Rektor 3 beskriver hur statsbidraget lett till en dominoeffekt av barn som flyttas upp och ned i grupperna eftersom gruppstorlekarna måste hållas. Om en femåring slutar på förskolan och de tar in en ettåring måste något barn från den yngre gruppen flyttas till mellangruppen och ett barn i mellangruppen måste i sin tur flyttas upp till den äldsta gruppen. Innan statsbidraget hade de bara sitt hustal, det antal barn varje förskola kan ha, att förhålla sig till och då behövde de bara se till att det totala antalet barn i förskolans lokaler inte överskreds. Rektor 3 berättar att flyttandet av barn mellan grupper inte var tanken när de planerade från början eftersom de inte vill att barnen ska behöva flyttas runt men att de behöver hålla sig till vad de sagt för att inte bli av med bidraget.

Utifrån GCM kan statsbidraget liknas vid en lösning som slängs in i förskoleverksamheten. I det här fallet löser lösningen problemet med för stora barngrupper men skapar samtidigt ett nytt problem där enstaka barn flyttas upp och ned i olika grupper trots att barnen mår bra av att vara i en stabil miljö. Ett antagande är att statens ursprungliga "problem" i förskolan ur ett GCM-perspektiv är att barn och ungdomar i Sverige har rätt till utbildning, utveckling och lärande. Ett delproblem i den frågan är att barn vistas i för stora barngrupper. När statsbidraget löst problemet

med stora barngrupper flyttas istället problematiken till ett annat delproblem – att barn ska få vistas i stabila grupper över tid för att lära sig och utvecklas så mycket som möjligt. En av egenskaperna hos beslut i GCM är att beslutsfattare tenderar att arbeta med samma problem oavsett kontext. Om det ursprungliga problemet är att barn ska utvecklas och lära sig mer på svenska förskolor arbetar deltagarna med det problemet men har olika etiketter på delproblem och lösningar. I dagsläget är problemet stora barngrupper och lösningen ett riktat statsbidrag. Om några år kan problemet heta stabilitet i barngrupper och statsbidraget heta någonting annat men deltagarna arbetar fortfarande med att lösa det grundläggande problemet.

4.5 Villkor för öronmärkta pengar

Riktmärket för mindre barngrupper i förskolan är 6-12 barn i grupper där barnen är 1-3 år samt 9-15 barn i grupper där barnen är 4-5 år (Skolverket, 2019b). Skolverket ger som förslag att bidraget kan gå till att anställa personal, rusta upp inne- eller utemiljö eller till inventarier för nya barngrupper. För att kommunen inte ska bli återbetalningsskyldig måste förskolorna leva upp till Skolverkets villkor att minska eller motverka en ökning av barngruppernas storlek samt använda bidraget under det läsår bidraget beviljats för. Bidraget innebär att förskolan får 30 000 kronor per barn som barngruppen minskar alternativt inte ökar med. (Skolverket, 2019a)

Pengarna förskolorna mottar från staten för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper är öronmärkta och rektorerna måste redovisa vad de använt pengarna till. Samtliga rektorer använder pengarna till att anställa mer personal, men de nämner att andra förskolor exempelvis använder pengarna till att skapa en utomhusmiljö som kan användas som ett klassrum eller köper skiljeväggar och möbler beroende på vilka lokaler de har.

På den förskolan där rektor 3 ansvarar är genomsnittlig barngruppsstorlek 11,5 barn med två pedagoger. Eftersom bidraget erhöles i samband med en nyöppning av förskolan kunde grupperna organiseras efter bidragets riktmärke på en gång. På förskolorna där rektor 1 och 2 ansvarar är den genomsnittliga storleken på barngrupperna 19 barn med fyra pedagoger istället för tre. Villkoren för det riktade statsbidraget är att barnen ska vistas i mindre grupper större delen av dagen och att de mindre gruppernas storlek inte överskrider riktmärket från Skolverket. Rektor 1 berättar att hon till följd av att hon inte kan göra mindre grupper i verksamheten delar upp barnen under delar av dagen genom aktiviteter i olika rum. Rektor 2 nämner att villkoren inte märks av förutom att de inte får ta in fler barn än vad de angett i ansökan.

Den fjärde egenskapen hos beslut i GCM innebär att oviktiga beslut oftare löser problem än viktiga beslut. Att köpa in skiljeväggar eller skapa en utomhusmiljö kan ses som ett mindre viktigt beslut än att påbörja en ombyggnation av förskolan för att få fler rum till grupperna. Trots att beslutet är mindre viktigt bidrar det till att direkt lösa problemet med stora barngrupper till skillnad från en stor ombyggnation som tar lång tid och riskerar att stå utan finansiering om bidraget uteblir nästa år. I enlighet med GCM kan organisationer tack vare presenterade egenskaper och pragmatiska lösningar överleva och fortsätta sin verksamhet.

4.6 Efter mottagande av bidrag

Det stora arbetet för rektorerna med det riktade statsbidraget för mindre barngrupper är inte ansökningsprocessen utan hur pengarna hanteras efter beslutet. Nyckeln till ett lyckat

användande av bidragspengarna är att få med sig sin personal på resan eftersom det är deras vardag som påverkas av omorganiseringar. UC instämmer med att den största utmaningen med processen är att få med sig all personal som det krävs för en stor kulturförändring. En viktig roll för UC är att finnas som stöd runt rektorerna eftersom det är rektorerna som leder processen och känner sina pedagoger. Rektor 1 menar på samma sätt att delaktighet och inflytande från personalen är viktigt och att det är lätt att få med sin personal om man bjuder in till diskussion.

Även om rektorerna inte har belägg för det menar de att antalet sjukskrivningar bland personalen har minskat till följd av att arbetsbelastningen och personalomsättningen sjunkit. Rektor 1 berättar att sjukfrånvaron på hennes förskola ligger under 3 %, jämfört med snittet i Sverige som ligger på 9 %. Rektor 1:s förskola sparar pengar på att ha en till anställd eftersom minskad sjukfrånvaro leder till färre konflikter, rehabiliteringsärenden och vikariat. Då fler pedagoger anställs är de mindre stressade och kan vara mer närvarande med barnen. Minskad personalomsättning i barnens närhet gör barnen mindre oroliga och de mindre barngrupperna bidrar till lugnare och mer empatiska barn samt färre konflikter mellan barnen. Med färre barn per grupp ökar även antalet lärsituationer per barn och barnens delaktighet. En förskola med mindre barngrupper och personal som stannar kvar blir en mer attraktiv arbetsplats och rektorerna kan därför attrahera kompetent personal.

Samtliga rektorer lyfter fram positiva effekter på barnens språkutveckling. Då andelen barn med utländsk bakgrund ligger mellan 80-98 % på de intervjuade rektorernas förskolor får inte alla barn exponering för det svenska språket i hemmet. Bidraget för de mindre barngrupperna utgår vid fördelning delvis från socioekonomiska faktorer och blir därmed blivit styrt till områden med större behov där barnen behöver utveckla språket och där fler pedagoger behövs för att kunna samtala med barnen.

Enligt GCM kan statsbidraget för mindre barngrupper ses som en lösning till flera organisatoriska problem. Rektorerna upplever att statsbidraget hjälpt till att minska antalet sjukskrivningar, stress, arbetsbörda och konflikter bland personalen samtidigt som det bidragit till lugnare och mer empatiska barn. Det är inte säkert att rektorerna hade uppmärksammat ovan nämnda problem om inte statsbidraget kommit in i organisationen och genererat positiva effekter. Cohen et al. (1972) menar att organisationer ofta inte är medvetna om problem förrän det finns ett svar. Det bör dock poängteras att statsbidragen inte är den enda lösningen till problemen, även andra lösningar hade kunnat komma in i organisationen och uppmärksammat problemen. Om ingen lösning hade kommit in utifrån skulle förskolans deltagare i enlighet med Bendor et al. (2001) istället kunnat lyfta och tydliggöra problem själva samt identifiera potentiella lösningar.

4.7 Upplevd problematik med det riktade statsbidraget

Samtliga rektorer anser att de största problemen med det riktade statsbidraget är att beslutet kommer väldigt sent, att bidraget bara beviljas för ett år i taget och att bidraget delas ut läsårsvis medan deras verksamhetsplanering sker per kalenderår. Följaktligen blir det svårt att planera långsiktigt eftersom de inte vet i förväg om de fortsatt kommer att få bidrag. Bidragets kortsiktighet, som bidrar till att personal kan behöva sparkas för att kort därefter återanställas, är varken bra för personal, organisation eller barn. Det attraherar inte heller den mest kompetenta personalen. UC stärker rektorernas bild och berättar att rektorerna måste "vara på gång från

början“ om de vill hinna genomföra en bestående omorganisation på ett år i fall de inte skulle få bidrag nästa år. Rektorerna behöver även förhålla sig till vilka lokaler de har vilket påverkar hur mycket omorganisering som behöver ske för att arbetet i mindre barngrupper ska fungera.

Cohen et al. (1972) nämner att problem kan vara av vida karaktär och att det oavsett storlek och typ behöver uppmärksammas. Ovan nämnd problematik måste uppmärksammas och diskuteras inom organisationen då det påverkar rektorernas arbete negativt. Den nationella lösningen skapar nya problem på lokal nivå. Förskoleförvaltningen, Skolverket och regeringen är ett flöde av deltagare vars olika intressen med statsbidraget kan påverka deras respektive beslutsfattande. Tidsaspekten av beslutsfattandet påverkar alla led i bidragsprocessen. Regeringen påverkar Skolverket som i sin tur påverkar Förskoleförvaltningen. Skolverket kan troligtvis inte påverka tidpunkten de får information från regeringen om de riktade statsbidragen. Följaktligen kan Skolverkets planering inte anpassas till vad förskoleförvaltningen eller förskolorna ser som mest fördelaktigt. Resultatet blir att kommunen får anpassa sig till Skolverket respektive regeringen.

4.8 Dokumentation och administration

Det finns inga uttalade krav från förskoleförvaltningen att rektorerna ska dokumentera statsbidragsprocessen. Den dokumentationen som sker på uppdrag av förskoleförvaltningen och UC handlar istället om att dokumentera det som händer i verksamheten i kommunens interna system. I systemet dokumenteras uppföljning av läroplansmål, hur rektorerna driver utvecklingen på förskolan samt barnens utveckling, lärande, delaktighet och språkutveckling. Dokumentationen styrker enligt en av rektorerna att mindre barngrupper är något som gynnar barnen. Bidragsansökningarna och besluten diarieförs för att kunna härleda summorna det rör sig om. Planeringsledarna nämner att de till nästa ansökningsomgång diskuterar vad för ytterligare information de skulle vilja ha från rektorerna. Dels för att kunna sammanställa vad pengarna gått till och hur rektorernas arbete sett ut men även för att kunna dela med sig av goda exempel och erfarenheter. När planeringsledarna får beslut om statsbidraget skickas den informationen vidare till ekonomiavdelningen på förvaltningen då all dokumentation kring hanteringen av pengarna kontrolleras av revisorer.

Planeringsledarnas ambition att samla in mer information från rektorerna kan liknas vid GCMs beslut by oversight. Planeringsledarna behöver inte redovisa mer information till Skolverket än vad de redan får från rektorerna och således har de inget problem med avsaknad av information. Ett beslut om att samla mer information kan fattas snabbt och med liten energiåtgång eftersom det grundas på egenintressen och ett inte problem. Om statsbidraget senare skulle upphöra kan de uteblivna medlen liknas vid ett problem enligt GCM. Förskoleförvaltningen kan då använda den extra dokumentationen som underlag för att visa på bidragets positiva effekter och motivera för kommunstyrelsen att istället få samma summa pengar från kommunal nivå, istället för nationell nivå, för att fortsatt kunna behålla mindre barngrupper. Ett beslut har således fattats utan ett problem bundet till sig.

Även om ansökningsprocessen beskrivs som smidig och enkel har det riktade statsbidraget för mindre barngrupper ändå lett till att rektorerna fått en ökad administration. Eftersom antalet barn på förskolan inte får minska anställs istället fler pedagoger för att möjliggöra ett minskat antal barn per grupp. Fler pedagoger innebär fler medarbetarsamtal och lönesamtal för rektorerna utan att de gör avkall på något av sina andra ansvarsområden. På de förskolor som har administratörer

har administratörernas arbete också ökat då det är fler anställningar, vikariat och löner att hantera. Rektor 1 menar dock att den extra tid hon lägger på fler löne- och medarbetarsamtal kompenseras upp av att personalen mår bättre vilket innebär färre konflikter och lägre sjukfrånvaro. Planeringsledarna anser inte att det riktade statsbidraget för mindre barngrupper ökar deras administration eller arbetsbörda eftersom det är en av arbetsuppgifterna deras avdelning blev tilldelad vid bildandet av förvaltningen.

Enligt Cohens et al. (1972) egenskaper hos beslut har problem som är viktigare och dyker upp tidigare större sannolikhet att blir lösta. Stora barngrupper är ett viktigt problem att lösa och ekonomiska medel finns att tillgå vilket gör att det läggs stort fokus på problemet. Till följd av statsbidraget har rektorernas administration ökat vilket är ett nytt problem som inte lösts än. Eftersom statsbidraget för att lösa problemet med de stora barngrupperna kom först blir administrationsproblemet åsidosatt. Det är dock otydligt varför vissa problem har mindre sannolikhet att bli lösta i GCM. En anledning till att förskoleförvaltningen inte lägger fokus på att försöka lösa rektorernas problematik med den ökade administrationen kan vara för att de själva inte upplever samma problematik eller för att rektorerna inte tydliggjort problemet för förvaltningen. Förskoleförvaltningen har ett övergripande ansvar för alla förskolor i Göteborgs stad och har möjligtvis inte resurser att lösa mindre viktiga problem som kommer med statsbidraget för mindre barngrupper.

4.9 Budget, prognostisering och redovisning

Förskoleförvaltningen bestämmer ramarna för rektorernas budget baserat på barnpeng, hur många barn varje förskola har samt vilken socioekonomisk viktning barnen på förskolan har. Rektorerna styr och ansvarar över sin budget, som kontinuerligt kan justeras beroende på om barn skrivs in eller ut. Rektorerna anser att statsbidraget påverkar deras budget väldigt mycket då det är en stor summa pengar som ger dem möjligheten att anställa mer personal. Rektor 2 lägger in bidraget i sin budget för första halvan av kalenderåret medan budgeten för andra halvan av kalenderåret "är ett svart hål". Fortsatt beskriver hon hur rektorerna är "fångna i detta" på grund av att regeringens budget bara läggs ett år i taget och för att politikerna på statlig nivå vill kunna visa upp fina siffror.

Kingdon (1995) pekar på hur nationell politik kan ändras även om problemet på kommunal nivå inte är löst. Ett riktat statsbidrag från regeringen kan vara ett sätt att tala om vad de vill prioritera det kommande året. Rektor 2 beskriver det som att politikerna vill kunna visa upp fina siffror. Om politikerna på nationell nivå skulle besluta om att förskolorna alltid skulle få en större summa pengar från staten skulle det inte längre rapporteras om ökade satsningar till förskolan i media och då skulle signalvärdet försvinna även om förskolorna i realiteten får mer pengar och en mindre ryckig styrning.

Att ta emot statsbidrag för mindre barngrupper innebär inte att förskolorna får mindre ekonomiska medel från kommunens vanliga resursfördelningsmodell. För att prognostisera kommande års bidragssumma ser rektorerna till hur mycket de fått tidigare år och justerar summan i linje med den nuvarande verksamheten. Samtliga rektorer nämner att deras förskola har god ekonomi till skillnad från andra områden i staden, dels till följd av att de får mer pengar från förskoleförvaltningens socioekonomiska index men också för att de har det riktade statsbidraget för mindre barngrupper. Utan bidraget skulle de inte ha möjlighet att ha samma

personalstyrka. Rektor 3 beräknar att en fjärdedel av hennes personalstyrka är anställd med hjälp av statsbidragspengar. Förskoleförvaltningen prognostiserar inte hur mycket de tror att kommunen kommer få i statsbidrag för mindre barngrupper eftersom det ligger utanför deras budget. Eftersom bidraget delas ut för konkreta ändamål ska utdelat bidrag och kostnader som uppstår till följd av åtgärderna gå jämnt ut.

Enligt GCM kan rektorernas prognostiseringsprocess beskrivas som tvetydig. Den saknar struktur och stringens då rektorerna bara ser till hur mycket bidrag de fått tidigare år som underlag för framtida prognos. Eftersom barnantalet kan ändras under årets gång är det inte säkert att deras prognos alltid stämmer. Således är det svårt att säkerställa om prognosinformationen är sanningsenlig och god nog för att undvika förvirring i beslutssituationer. Rektorernas budget läggs långt innan bidragsbeslutet meddelas. Då statsbidraget påverkar rektorernas budget avsevärt vill de budgetera med bidraget men eftersom bidraget delas ut läsårsvis och rektorernas budget läggs per kalenderår kan de inte budgetera med bidraget för hela kommande läsår. Prognostiseringen beror enligt GCM på hur olika flöden kopplas samman. Prognosfrågan är ett problem där rektorernas lösning blivit att se till tidigare års bidragssumma. Då de bara fått bidraget ett begränsat antal år kan sammankopplingen av flöden inte ses som Olsens (1972) sista typ av sammankoppling som bygger på att lärprocesser formaliserats. Det kan snarare beskrivas som en funktion av lärande baserat på feedback från tidigare erfarenheter. Processen fungerar dock i nuläget och därför lägger rektorerna inte mer tid på att utveckla en enhetlig struktur för det.

Ingen av rektorerna har behövt betala tillbaka delar av det utbetalade bidraget och prognostiserar därför inte för den risken. De är medvetna om att risken finns och är väldigt noga med att dokumentera ifall någon ändring i barnantalet skulle ske eller om personal skulle sluta och de skulle behöva ha vikarie fram tills de anställt en ny. Om förskolan skulle hamna i en situation där de upplever att de inte kan hålla villkoren om de mindre barngrupperna skulle berörd rektor behöva diskutera med sin UC samt ekonom på förskoleförvaltningen och göra en riskbedömning. Så länge en sådan situation inte uppstår ser rektorerna ingen risk för återbetalning. UC berättar om tillfällena då rektorer kontaktat henne och bett om att få minska hustalet för att förskolan fortsatt ska kunna följa statsbidragets villkor. Om söktrycket på förskolorna skulle öka måste förskolorna dock vara beredda på att starta upp en ny grupp för att kunna ta in fler barn och samtidigt uppfylla villkoren. Planeringsledarna arbetar mer än rektorer och UC med vilka konsekvenser riskerna av att inte uppfylla villkoren kan innebära. Under december månad stämmer en planeringsledare av och ser hur förändringen i barngrupperna sett ut under höstterminen. Ett liknande avstämningstillfälle finns också under vårterminen. Rektorerna har även möjlighet att flagga till förskoleförvaltningens ekonomer om de anser att de inte kommer kunna uppfylla villkoren av någon anledning. Statsbidraget reserveras då centralt för att rektorns budget inte ska påverkas negativt eftersom förskolorna är egna resultatenheter. Förskoleförvaltningen betalar sedan tillbaka pengarna till Skolverket.

Redovisning av statsbidraget sker genom att rektorerna kodar pengarna i kommunens ekonomisystem. Varje rektor samarbetar med en ekonom eller ekonomiassistent från förskoleförvaltningen som hjälper dem vid frågor eller problem kring hanteringen av pengarna. Förskoleförvaltningen redovisar hur mycket statsbidrag de fått både till den egna nämnden och till stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret vill ha en rapport för att kunna få en överblick

över hur mycket statsbidrag staden söker. De menar att de stora summor pengar som kommunens alla statsbidrag utgör kan ses som en risk i stadens ekonomi. En gång om året redovisar förskoleförvaltningen statsbidraget till Skolverket via "Mina sidor". Summan som kommunen fått beviljad ligger till grund för redovisningen. Förskoleförvaltningen redovisar vad pengarna använts till under specifika kostnadsposter, exempelvis personal- eller lokalkostnader. Till vissa poster, som inventariestikostnader, skriver förvaltningen en tillhörande förklaring om vad posten innehåller. Förskoleförvaltningen berättar att personalkostnader är den största kostnadsposten. Barngruppernas storlek, antal barn och genomsnittlig barngrupp ska kunna redovisas månadsvis till Skolverket för varje förskola.

4.10 Upphörande av bidrag

Det innebär en risk att bygga upp sin förskoleverksamhet med statsbidragspengar eftersom statsbidraget kan upphöra. Förskoleförvaltningen försöker vara tydlig mot rektorerna med att de bara får bidrag så länge staten avsätter pengar för det. Samtliga rektorer lyfter fram att de prognostiserar med att de kommer få bidrag samtidigt som de är medvetna om att de hastigt kan komma att behöva frångå prognosen om bidraget skulle utebli. Om förskolorna inte skulle få bidraget kommande läsår skulle rektorerna med kort varsel behöva göra sig av med den extra personal de kunnat anställa tack vare bidraget. Utan bidrag skulle arbetsbelastningen åter igen öka för pedagogerna. Rektor 3 hade gärna sett att Skolverket i sådana fall går ut och meddelar det ett år i förväg för att rektorerna själva ska ha en chans att hinna omorganisera eller organisera en liknande verksamhet från egen budget. Överanställning av personal är dock ingen problematik i dagsläget eftersom staden har ett behov av personal. Om bidraget skulle upphöra och en förskola skulle behöva göra sig av med personal de anställt med hjälp av statsbidraget finns det behov av dem på en andra förskolor.

Enligt Kingdon (1995) kan regeringens beslutsfattande ske oberoende om problem hunnit bli lösta eller deltagare är beredda på det. Regeringen kan besluta att ta bort det riktade statsbidraget för mindre barngrupper utan att fråga kommunerna eller innan kommunerna hittat någon permanent lösning för att behålla de mindre barngrupperna. Detta skulle i sin tur påverka förskolorna både genom att de troligtvis skulle behöva omplacera personal men även genom att arbetsbelastningen troligtvis skulle gå tillbaka till som den var innan bidraget. Regeringens beslut om att använda statsbidragspengarna till något enligt dem mer viktigt problem löser således inte förskolornas problem med de stora barngrupperna. Det kan liknas vid Cohens et al. (1972) andra egenskap hos beslut där problem tenderar att möta samma människor; för rektorerna kvarstår problemen trots regeringens potentiella beslut.

4.11 Alternativt användande av pengar

Rektorernas åsikter om statsbidraget är tudelat. Å ena sidan anser rektorerna det positivt, "det bästa som har hänt ever", "bättre än ingenting" och välkomnar statens incitament för mindre barngrupper. Å andra sidan anser två av rektorerna att de hellre sett en jämn fördelning av ekonomiska medel mellan förskolorna och att det hade varit mer fördelaktigt att alltid få en summa pengar. Om förskolorna hade fått en klumpsumma pengar att spendera på valfritt sätt hade samtliga rektorer ändå valt att lägga pengarna på en ökad bemanning för att få färre barn per pedagog då det är pedagogerna, inte cyklar eller rutschkanor, som hjälper barnen att utvecklas. Rektor 2 lyfter fram att idealet vore att bibehålla antalet anställda men minska antalet

barn på förskolorna. Om UC hade fått spendera samma summa pengar fritt hade hon spridit ut pengarna till fler förskolor då hon menar att alla barn har rätt att få finnas i mindre grupper. Hon hade samtidigt velat utmana rektorer att med hjälp av pengarna skapa en ny organisation som sedan går att bibehålla utan bidrag. Hon menar att mindre barngrupper egentligen är en organisationsfråga och inte en penningfråga. Det är ett annat sätt att tänka, att göra en kulturrese, som behövs för att göra mindre barngrupper.

I dagsläget får varje intervjuad rektor den summa pengar de ansökt om men planeringsledarna har ett pågående arbete med att se över om förskoleförvaltningen skulle kunna göra en generell ansökan till Skolverket och själva välja hur pengarna ska fördelas i kommunen. Det är dock många parametrar som måste undersökas och fastställas innan det blir aktuellt. Exempelvis måste de undersöka om det stämmer överens juridiskt med förordningen om statsbidraget, hur medlen i så fall skulle fördelas och hur en prioritetsordning skulle se ut. Det skulle vara en möjlighet för förskoleförvaltningen att fördela extra pengar till samtliga förskolor men även kunna rikta medlen ännu mer mot de förskolor där behovet är störst.

För att nyansera GCM menar Bendor et al. (2001) att modellens flöden är beroende; organisationens deltagare både lyfter och tydliggör problem samt identifierar potentiella lösningar. Det stämmer väl överens med förskoleförvaltningens organisation. Rektorer lyfter och tydliggör problematiken med stora barngrupper samtidigt som UC nämner att det skulle kunna lösas utan pengar genom en kulturförändring. Förskoleförvaltningen ser gärna att de fick ansvaret att fördela statsbidragspengarna till kommunens förskolor. Förvaltningen skulle i så fall få en klumpsumma från Skolverket att förfoga över och dela ut efter hur de anser lämpligt. Det skulle dock kunna leda till att vissa förskolor inte får lika mycket pengar som nu och därmed inte har möjlighet att minska sina barngrupper lika mycket som tidigare.

4.12 Ideal process

En ideal bidragsprocess hade enligt rektorerna sett ut som idag på kommunal nivå eftersom det kräver en minimal arbetsinsats från deras sida men på statlig nivå ett tidigareläggande av både beslut och utdelning av bidraget för att underlätta rektorernas planering. Rektorerna hade med fördel sett att bidraget var per kalenderår med meddelande om beslut redan i januari. Rektor 3 menar att det ideala vore att få beslut fattat om bidrag för tre till fem år i taget. Rektor 2 tycker också att tre år vore idealt för att organisationen ska hinna sätta sig men poängterar att det även efter tre år skulle vara konstigt att avveckla någonting de arbetat upp under en längre tid. Planeringsledarna lyfter inga oönskade effekter eller problematik kring bidragsprocessen men förstår rektorernas argument.

Planeringsledarna anser att bidragsprocessen är välfungerande men att de internt har områden med förbättringspotential. Förbättringspotential finns gällande dokumentation och skapande av rutiner och manualer då de inte vill att arbetsuppgifter kopplade till bidraget ska vara personbundna. De vill även fokusera mer på hur de kan stödja rektorerna ytterligare i ansökningsprocessen eftersom vissa rektorer har problem med att fylla i excelfilen. I mailet förskoleförvaltningen skickar ut till rektorerna med excelfilen medföljer instruktioner men vissa rektorer har inte vana av att arbeta i Excel och rektorernas övriga arbetsbörda påverkar hur mycket tid och energi de lägger på ansökan. Planeringsledarna menar att det ideala hade varit att rektorerna möter placerarna, den personal som arbetar med att placera ut barnen på förskolor,

eftersom placerarna har bäst koll på hur barnsituationen kan komma att se ut framöver på kommunens förskolor. Således kan förskolan få en bättre bild över om det är möjligt att minska barngrupperna så som de planerat för att erhålla det riktade statsbidraget.

Ingen av rektorerna anser sig ha fått en minskad handlingsfrihet på grund av statsbidraget. Den styrning de behöver förhålla sig till är det statliga uppdraget som utgår från skollag och läroplan. Målen på kommunal nivå utgår också från läroplanens mål. Planeringsledarna upplever inte heller att deras handlingsfrihet påverkats av bidraget. Riktade statsbidrag är ett styrinstrument från staten som enligt planeringsledarna har gett positiva effekter. Rektorernas önskan är att ha förutsättningar för att även utan bidraget alltid kunna ha mindre barngrupper. Det är en god tanke att ansöka om bidrag för att kunna arbeta med att förbättra kvaliteten på verksamheten, men rektorerna hade hellre velat att pengarna automatiskt delades ut till verksamheten utan att behöva sökas.

5. Diskussioner utifrån GCM

I kapitlet behandlas delar av analysen på ett övergripande plan. Inledningsvis diskuteras varför GCM kan användas för att beskriva och förklara beslutsprocessen för det riktade statsbidraget. Därefter lyfts och förklaras tre problematiska områden från bidragsprocessen.

Göteborgs stad som offentlig organisation kan klassas som en OA (Cohen, March & Olsen, 1972) och därför kan GCM användas för att beskriva och förklara beslutsprocessen för det riktade statsbidraget i kommunen. Modellens fyra flöden av problem, lösningar, deltagare och beslutsmöjligheter (Cohen, March & Olsen, 1972) kan identifieras i bidragsprocessen vid applicering av modellen. Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper kan ur ett GCM-perspektiv ses som en lösning från staten som kastas in i kommunernas verksamhet oberoende av vad kommunen för tillfället prioriterar. Det nationellt identifierade problemet på kommunal nivå är stora barngrupper i förskolorna. Deltagare i beslutsprocessen är pedagogisk personal, rektorer, förskoleförvaltningen, Skolverket och staten. Beslutsmöjligheten uppstår när Skolverket skickar ut information till kommunerna om möjligheten att söka det riktade statsbidraget. Enligt GCM har sammankopplingen av de fyra flödena resulterat i Göteborgs stads beslut att de tre senaste åren söka statsbidraget för mindre barngrupper.

Staten använder statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan som ett styrinstrument. Enligt Merchant och Van der Stede (2017) är god ekonomistyrning måldriven, holistisk och långsiktig. Vid analys av bidragsprocessen med hjälp av GCM framkommer att styrningen istället bidrar till problem som står i kontrast till god ekonomistyrning. Om Göteborgs stad, i enlighet med Cohen et al. (1972), blir medvetna om hur deras beslutsprocess ser ut, kan de enklare identifiera det som behöver förändras och potentiellt förbättras. Nedan lyfts en sammanfattande analys där tre problematiska områden pekats ut med hjälp av GCM.

5.1 Problem omvärderas

Vid applicering av GCM på bidragsprocessen identifierar vi att lösningen, det riktade statsbidraget för mindre barngrupper, medför att vissa problem uppvärderas framför andra och att andra problem i värsta fall osynliggörs. Lösningen med statsbidraget kopplas till problemet med stora barngrupper vilket kan medföra att exempelvis kvalitet på undervisning inte längre anses lika viktigt. Fortsatt kan för mycket fokus på det nationellt identifierade problemet med stora barngrupper medföra att frågan på lokal nivå med stabila barngrupper över tid åsidosätts. Ett exempel är den dominoeffekt av barn som flyttas upp och ned i grupper på en intervjuad rektors förskola. En annan risk om för mycket fokus läggs på stora barngrupper är att förskolor fokuserar på villkor och riktmärken kopplade till bidraget istället för att, som Merchant och Van der Stede (2017) förespråkar, ha en holistisk syn på verksamheten och därmed se till barnens bästa på flera områden samtidigt. Att ett specifikt bidrag lyfts upp från nationell nivå och får mycket uppmärksamhet en kort tidsperiod, och enligt Kingdon (1995) kan försvinna även om problemet på lokal nivå inte är löst, kan medföra att både förskoleförvaltningen och rektorerna försummar problem de annars hade lagt energi på eftersom de inte vet hur länge bidraget kommer att finnas kvar.

5.2 Långsiktighet

Ovissheten om fortsatt bidrag i framtiden leder till svårigheter för rektorerna att planera budget, personalstyrka, ombyggnationer eller barngruppernas storlek på lång sikt. De intervjuade rektorerna önskar att bidraget ska beviljas för tre till fem år åt gången för att de ska ha möjlighet att skapa en hållbar verksamhet med mindre barngrupper på lång sikt. Problemet att förskolorna inte kan planera långsiktigt indikerar enligt Malmi och Brown (2008) att statens bidragsstyrning är taktisk snarare än strategisk. På grund av ovissheten använder rektorerna bidraget till att skapa "grupper i gruppen" istället för att skapa helt nya och bestående barngrupper. Enligt planeringsledarna efterfrågar Skolverket inte information om hur bidraget används i förskolorna och Skolverket är därför inte medvetna om på vilket sätt förskolorna gör mindre barngrupper. Genom att utnyttja den hierarki och de distributionskanaler som finns mellan Skolverket och rektorerna kan, liksom Olsens (1972) sista sammankoppling av flöden, oönskade sammankopplingar av flöden undvikas. Vid ett gott informationsutbyte blir Skolverket medvetna om oönskade kopplingar mellan lösningar och problem. Oönskade sammankopplingar mellan problem och lösningar kan vara att lösningen "statsbidrag" används till att minska grupperna på kort sikt istället för att göra helt nya och mindre grupper. Det är först när Skolverket blir medvetna om rektorernas ofrivilliga ovisshet som de kan börja arbeta för att åtgärda problemet.

Ovisshet kan också innebära att kortsiktiga och mindre viktiga beslut om inköp av skiljeväggar eller upprustning av utemiljö fattas istället för ett långsiktigt beslut om en ombyggnation av en förskola. Det är inte alltid ett likhetstecken mellan ett kortsiktigt beslut och ett dåligt beslut. Ett sådant agerande ligger i linje med den av GCMs egenskaper hos beslut som menar att det är mer sannolikt att oviktiga beslut löser problem än att viktiga beslut gör det. Det är dock vid långsiktig planering som förskolorna har möjlighet att utveckla mönster och agera som en funktion av lärande vid beslutsfattande liksom Olsens (1972) sammankoppling av flöden baserat på feedback från tidigare erfarenheter. Om förskolorna inte har möjlighet till långsiktig organisationsplanering på grund av bidragets kortsiktighet kan det leda till att förskolorna endast lyckas minska barngrupperna de åren de får bidraget och sedan tvingas återgå till större barngrupper. Även om många mindre viktiga beslut inte är det mest rationella ur ett klassiskt beslutsperspektiv agerar deltagarna pragmatiskt och håller på så sätt upp en fungerande verksamhet. Om det fungerar med skiljeväggar, varför ska då tid och pengar läggas på en högljudd och långdragen ombyggnation?

5.3 Lösningar skapar nya problem

Förutom att bidraget gett motsatt styreffekt än vad som beskrivs som god ekonomistyrning har lösningen "statsbidrag" dessutom skapat nya problem som inte fanns tidigare. I enlighet med Merchant och Van der Stede (2017) kunde rektorerna på grund av den statliga målstyrningen inte förutspå vilka konsekvenser styrningen skulle föra med sig. Samtliga rektorer berättar hur fler anställda leder till fler löne- och medarbetarsamtal och ökad administration för dem och sina eventuella administratörer utan att de kan göra avkall på andra arbetsuppgifter. Rektorerna hade hellre sett ett färre antal barn på sina förskolor än fler medarbetare. Fortsatt leder bidraget till att förskolorna måste omorganiseras och ommöbleras för att fler grupper med färre antal barn per grupp ska få plats i samma lokaler som tidigare. Lokaler som tidigare ansetts som fungerande kan bli till ett problem. Avslutningsvis medför ovissheten om bidrag för kommande läsår till ett moraliskt dilemma för rektorerna i relationen till sina medarbetare. Rektorerna utgår från att de

kommer att få bidrag och anställer därför fler medarbetare samtidigt som de vet att de kommer behöva göra sig av med dem om de inte skulle få bidrag. På grund av ovissheten kan rektorerna sägas ha en realistisk budget som de kan utgå från om de inte skulle få bidrag samtidigt som de har en egen parallell budget i huvudet som de faktiskt utgår från där de hoppas att de kommer att få bidrag och därmed slippa avskeda medarbetare.

6. Slutsats

I följande kapitel presenteras studiens slutsatser och förslag till framtida forskning.

Vi drar slutsatsen att GCM är en väl fungerande modell för att beskriva och förklara Göteborgs stads beslutsprocess för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan. Trots att Göteborgs stads beslutsprocess agerar i enlighet med GCM överlever den och är fungerande. Eftersom fördelarna med bidraget överväger nackdelarna fortsätter Göteborgs stad att söka bidraget för mindre barngrupper i förskolan.

Tidigare studier har från nationell nivå identifierat generella problem med riktade statsbidrag till skolan. Beskrivna problem är bland annat att bidragen flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten, orsakar en oförutsägbar och ryckig styrning med kortvariga effekter, är för många och för små för att kunna ge någon effekt, försvårar kommunens långsiktiga planering, medför att fokus emellanåt läggs på områden där det finns statsbidrag att söka istället för områden som är viktigast för verksamheten samt att bidragen varken är effektiva eller ändamålsenliga. (Riksrevisionen, 2017) Vår studie på lokal nivå bekräftar, med hjälp av GCM, några av de identifierade styrproblem kopplade till riktade statsbidrag som tidigare presenterats från nationell nivå. Vi anser att kunskap om problem identifierade på lokal nivå som följer med riktade statsbidrag är till nytta för beslutsfattare och tjänstemän på kommunal och statlig nivå.

Om stat eller kommun vill identifiera områden i bidragsprocessen med förbättringspotential föreslår vi att en liknande men mer omfattande kartläggning av processen görs. Efter analys av det empiriska materialet med hjälp av GCM drar vi slutsatsen att följande tre områden behöver uppmärksammas i processen för riktade statsbidrag. En medvetenhet om de tre områdena är ett första steg mot en förbättring av bidragsprocessen och förskolornas verksamhet.

- Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper leder till att vissa problem uppvärderas framför andra. Risken är att förskolor fokuserar för mycket på statsbidraget istället för att se till barnens bästa inom fler områden.
- Rektorererna upplever problem med att planera verksamheten långsiktigt på grund av ovisshet om de fortsatt kommer att få bidrag i framtiden.
- Till följd av det riktade statsbidraget för mindre barngrupper uppkommer problem som inte fanns innan bidraget: rektorernas administration ökar på grund av fler medarbetare, verksamheten behöver omorganiseras och personalstyrkan kan ofrivilligt behöva justeras med kort varsel.

6.1 Förslag till framtida forskning

För att komplettera och vidareutveckla uppsatsens bidrag föreslås följande förslag till framtida forskning. Inledningsvis vill vi uppmuntra till studier som beskriver och förklarar hur kommunen kan undvika att vissa problem uppvärderas och andra riskerar att försummas som en konsekvens

av det riktade statsbidraget. För det andra kan fortsatta studier undersöka om problem som uppkommer som en följd av det riktade statsbidraget behöver åtgärdas och hur de i så fall ska åtgärdas. För det tredje skulle vårt bidrag stärkas om en liknande studie genomfördes i någon av de andra stora städerna i Sverige. För det fjärde skulle vårt kunskapsbidrag breddas om effekterna av det riktade statsbidraget utvärderades om några år när kommunerna mottagit bidraget under en längre period. Avslutningsvis skulle samma bidragsprocess kunna beskrivas och förklaras med en annan beslutsmodell som teoretisk referensram. Vi anser att uppsatsens bidrag kan ses som en språngbräda till att bedriva ytterligare forskning om riktade statsbidrag.

7. Referenser

Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: en handbok*. Stockholm: Liber.

Bendor, J., Moe, T., & Shotts, K. (2001). Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program. *American Political Science Review*, 95(1), 169-190. doi: 10.1017/S0003055401000041

Blohm, L. (2017, 28 september). Stora barngrupper största problemet i förskolan. *Lärarnas tidning*. Hämtad 2019-12-28, från <https://lararnastidning.se/stora-barngrupper-storsta-problemet-i-forskolan/>

Bryman, A., & Bell, E. (2011). *Business research methods*. (3. ed.). Oxford: Oxford University Press.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organization Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. doi: 10.2307/2392088

Enderud, H. (1983). *Beslutningar i organisationer: I adfærdsteoretisk perspektiv*. (5. opl.). København: Fremad.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. (2. ed.). New York: HarperCollins College Publishers.

Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19 (4), 287-300. doi: 10.1016/j.mar.2008.09.003

March, J. G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.

Merchant, K., & Van Der Stede, W. (2017). *Management Control Systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Fourth Edition. Harlow: Pearson Education.

Olsen, J. P. (1972). Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies*, 7(A7), 45-62. doi: 10.1111/j.1467-9477.1972.tb00555.x

Patel, R., & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. (4.6. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Prop. 2017/18:1. *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner*. Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/4a65cf/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-25-allmanna-bidrag-till-kommuner.pdf>

Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan - nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30)*. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen. (2019). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29)*. Stockholm: Riksrevisionen.

SDN Östra Göteborg, Göteborgs stad. (2019). *Remissvar Stadengemensamma principer avseende statsbidragshantering 1593/18*. Göteborg: Göteborgs Stad.

SFS 2015:404. *Förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Simons, R. (1994). How new top manager use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic Management Journal*, 15 (3), 169-189. doi: 10.1002/smj.4250150301

Skolverket. (2019a). *Statsbidrag för mindre barngrupper 2019/20*. Hämtad 2019-12-28, från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-mindre-barngrupper-2019-20>

Skolverket. (2019b). *Mindre barngrupper i förskolan*. Hämtad 2019-12-28, från <https://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2017-04-25-mindre-barngrupper-i-forskolan>

Svensson, E. (2019, 20 december). Brist på lokaler och personal gör att Göteborg tvingas betala tillbaka. *SVT Nyheter Väst*. Hämtad 2019-12-28, från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/brist-pa-lokaler-och-personal-gor-att-goteborg-tvingas-betala-tillbaka>

Sveriges Kommuner och Regioner. (2019a). *Statsbidrag*. Hämtad 2019-12-13, från <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag.1403.html>

Sveriges Kommuner och Regioner. (2019b). *Ansvarig myndighet för olika riktade statsbidrag*. Hämtad 2019-12-13, från <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/ansvarigmyndighetforolikariktadestatsbidrag.11275.html>

Bilaga 1

Intervjufrågor till rektorer och UC

Initialt

- Beskriv din roll och dina arbetsuppgifter. Hur länge har du arbetat inom Göteborgs stad?

Om förskolan

Berätta om förskolan:

- Hur många barn går på förskolan?
- Hur länge har förskolan funnits?

(följande frågor ligger till grund för urval till statsbidrag)

- Hur många anställda har ni? Hur många med förskolläraryrket?
- Vad är den genomsnittliga storleken på barngrupperna idag?
- Hur stor andel av barnen har utländsk bakgrund?
- I hur många år har ni sökt och fått det riktade bidraget för mindre barngrupper?

Processens inledning

Hur ser processen ut för att söka det riktade statsbidraget för mindre barngrupper?

- Hur informeras ni om att bidraget finns?
- Ligger bidraget i linje med övrig planerad verksamhet?
- Finns det en samordnande nämnd för detta bidrag i Göteborgs stad? (ex. Grundskoleförvaltningen?)
- Vilken information krävs i ansökan?
- Hur sammanställer och kvalitetssäkrar ni den information som behövs för ansökan?
- Vem skickar ni informationen till? (om ni inte skickar in ansökan som helhet själva)
- Har du tillräckligt med medel/förutsättningar för att göra en bra ansökan?
- Förekommer det att ni påbörjar en minskning av barngrupper och lägger ut pengar i förväg innan ni fått bidraget?

Historiskt

- Hur såg sökprocessen ut innan förskoleförvaltningens bildande?

Krav

- Vilka krav följer med statsbidraget? (måste ni ex stå för halva kostnaden själva?)
- Går det att kombinera bidraget med andra bidrag/projekt? (ex stambyte)

Ansvarsfördelning

- Vem har ansvar för att söka statsbidraget? (rektor, förskoleförvaltningen, kommunstyrelsen?)
- Vilka är involverade i processen (inom kommunen)?
- Gäller det alla förskolor i kommunen?
- Kontrolleras ansökan i flera steg i kommunen eller skickar ansvarige direkt till Skolverket?

Vid problem

- Vilken hjälp finns att tillgå vid frågor? Vem kontaktas vid problem vid sökning? (går de till samma person?)
- Vilken problematik upplever du med processen? Finns det återkommande problem?
- Anser du att det är en fungerande process?

Allmänt

- Hur mycket tid ägnar du åt processen? Schemalagt?
- Hur skulle du beskriva din arbetsprocess gällande statsbidraget?
- Finns det en kontinuitet i vilka personer som hanterar bidraget inom kommunen under året samt mellan åren?
- Upplever du press från någon aktör att söka? (Föräldrar? Kommunen? Annan förskola?)
- Hur dokumenteras processen?
- Varför dokumenterar ni? Vem tar del av informationen?

Utbetalning/budget

- Hur redovisas statsbidraget i er budget?
- Påverkar det er budgeteringsprocess? (har varje nämnd/förvaltning först ett eget förslag på budget?)
- Hur stor andel av förskolans totala budget utgörs av bidraget?
- Hur prognostiserar ni hur mycket bidrag ni kommer få?

Efter/utvärdering

- När och hur utvärderas utfallet?
- Sker utvärdering kontinuerligt?
- Vem tar del av utvärderingen?

Redovisning

- Hur ser redovisningsprocessen ut?
- Till vem rapporteras redovisning av kostnader? (vem rapporterar slutligen till Skolverket?)
- Hur bedömer ni risken för återbetalning? Hur sker detta arbete? Kontinuerligt?
- Hur redovisas risken för återbetalning?
- Vem flaggar ni till vid risk för återbetalning?

Alternativ användande av pengar

- Hade ni hellre lagt pengarna på något annat? Vad i så fall?
- Får man mindre pengar från den vanliga fördelningen från kommunen om man mottar riktade statsbidrag?

Effekter

- Minskar barngrupperna på lång sikt?
- Vad händer när ni slutar att få bidrag? Hur ser processen ut när bidraget upphör?
- Har bidragshanteringen ökat er administration? På vilket sätt?
- Hur tror ni barnen påverkas av att ni får bidraget? (Märker de skillnad?)
- Har ni märkt av oönskade effekter? Vilka?

- Påverkas personalomsättningen av bidraget?

Faktafrågor

- När på året söker ni? (interna deadlines?)
- När får ni reda på om ni får bidrag?
- För vilket läsår får ni pengarna? Eller är det per kalenderår?
- När får ni pengarna? (Enligt Skolverket betalas 2019 års bidrag ut i aug 2019 och jan 2020)

Avslutande frågor

- Upplever du minskad handlingsfrihet pga krav som följer med bidraget?
- Känner ni självstyre? Eller upplever ni att staten eller kommunen försöker styra er via bidrag?
- Tycker ni det är bra att staten har riktade statsbidrag?
- Hur hade processen sett ut om ni hade fått önska? Idealprocess? Hellre sökt tillsammans/ensamma?
- Hur skulle processen kunna effektiviseras?

Bilaga 2

Intervjufrågor till planeringsledare på förskoleförvaltningen

Initialt

- Beskriv era roller och arbetsuppgifter. Hur länge har ni arbetat inom Göteborgs stad?
- Varför bildades förskoleförvaltningen?
- Vad är förskoleförvaltningens roll? (Hur sker det arbetet operativt?)
- Finns det en samordnande nämnd för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i Göteborgs stad? (ex. Grundskoleförvaltningen?)
- Vad har samordnande nämnd för ansvar?
- Vilka rutiner har Göteborgs kommun för statsbidragshantering?
- Vilka personer inom kommunen arbetar med det här riktade statsbidraget?
- Vem har ansvar för att söka det riktade statsbidraget inom kommunen?
- Hur länge har du/ni arbetat med det riktade statsbidraget? Vem arbetade med det innan dig/er?

Del 1 - processens inledning

Hur ser processen ut för att söka det riktade statsbidraget för mindre barngrupper? Beskriv arbetsprocessen för bidraget från början till slut.

- Hur informeras ni om bidraget?
- Vad för information får ni från Skolverket?
- Vad är det första ni gör när ni fått information om att ett bidrag finns att söka?
- Hur bearbetar ni informationen innan ni skickar ut ansökningsunderlag till rektorerna?
- Skickar ni ut information om bidraget till alla rektorer i staden?
- Vilken information krävs i ansökan till Skolverket?
- (Anges hur många barn man har tänk minska grupperna med?)
- Varifrån får ni den data som krävs i ansökan? (ex. variabler)
- (Är 30 000 kr per barn en klumpsumma per år?)
- Vad gör ni med informationen ni får från rektorerna?
 - Hur sammanställer du den?
 - Går den genom flera led?
- Hur kvalitetssäkrar ni den information som behövs för ansökan?
- Vem skickar ni informationen till? (en specifik person på Skolverket eller samordnande nämnd?)

- Anser ni er ha tillräckligt med medel/förutsättningar för att göra en bra ansökan?
- Ansöker ni per förskola eller för Göteborgs stad som grupp för att därefter fördela ut bidraget?
- Kontrolleras ansökningen i flera steg i kommunen eller skickar ansvarige direkt till Skolverket?

- När på året söker ni?
- När och hur får ni reda på att ni beviljats bidraget?

- När får ni pengarna? (Enligt Skolverket betalas 2019 års bidrag ut i aug 2019 och jan 2020)

Del 2

- Hur avgör Skolverket vilka förskolor som ska få bidraget? (De som har bäst plan för minskning eller de med störst behov?)
- Hur dokumenteras processen?
- Varför dokumenterar ni? Vem tar del av dokumentationen?
- Hur fördelar ni pengarna till förskolorna?
- Vad för information kräver ni från rektorerna? (Innan, under, efter?)
- Vem vänder ni er till vid problem eller frågor?
- Hur mycket tid ägnar ni åt processen? Schemalagt?
- Har bidragshanteringen ökat er administration/arbetsbörda? På vilket sätt?
- Hur såg sökprocessen ut innan Förskoleförvaltningens bildande?

Budgetering

- Hur ser bidragets redovisningsprocess ut?
- Till vem rapporteras redovisningen? (vem rapporterar slutligen till Skolverket?)
- Hur redovisas statsbidraget i er budget?
- Påverkar det er budgeteringsprocess? (ex. om bidrag inkommer under löpande budgetår)
- Påverkas resursfördelning till förskolorna av det riktade statsbidraget? (omedvetet?)
- Hur prognostiserar ni hur mycket bidrag ni kommer få?
- Hur bedömer ni risken för återbetalning? Hur sker detta arbete? Kontinuerligt?
- Hur och till vem redovisas risken för återbetalning?
- Vad händer när ni slutar att få bidrag? Hur ser processen ut när bidraget upphör?

Del 3

- Vilka krav följer med statsbidraget?
- Vilka krav på utvärdering och uppföljning finns från Skolverket?
- När och hur utvärderas utfallet? Sker utvärdering kontinuerligt? (både kommun och Skolverket)
- Vem tar del av utvärderingen? (både kommun, samordnande nämnd och Skolverket)
- Vilka delar av kommunen är intresserade av ert arbete med det riktade statsbidraget?

Del 4 - egna åsikter

- Anser ni att det är en fungerande process?
- Hur hade processen sett ut om ni hade fått önska? Ideal process?
- Hur skulle processen kunna effektiviseras?
- Vilken problematik upplever ni med bidragsprocessen? Finns det återkommande problem?
- Har ni märkt av oönskade effekter? Vilka?
- Tycker ni att samma summa pengar hade kunnat användas på ett bättre sätt inom förskolan?
- Anser ni att staten har samma syfte med bidraget som utfallet på lokal nivå faktiskt blir?

- Upplever ni att kommunen får minskad handlingsfrihet pga krav som följer med bidraget?
- Känner ni självstyre? Eller upplever ni att staten försöker styra er via bidrag?
- Anser ni att det fanns ett uttalat behov av mindre barngrupper innan bidraget fanns att söka?
- Tycker ni det är bra att staten har riktade statsbidrag?

- Finns det någon person ni anser att vi måste kontakta för att få information om processen för det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i Göteborgs stad?