



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Riktade statsbidrag
- Från styrning till hanteringsprocess

Kandidatuppsats i företagsekonomi

Ekonomistyrning

Höstterminen 2019

Handledare: Mikael Cäker

Författare: Joel Petersson

Sara Westerberg

Förord

Vi vill börja med att förmedla vår tacksamhet till samtliga respondenter som bidragit med avgörande information till denna studie. Ett stort tack även till vår handledare Mikael Cäker, universitetslektor och docent i redovisning som med stort engagemang har bidragit med handledning under hela uppsatsprocessen.

Tack!

Sammanfattning

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

Författare: Joel Petersson och Sara Westerberg

Handledare: Mikael Cäker

Titel: Riktade statsbidrag – från styrning till hanteringsprocess.

Bakgrund och problem: Det kommunala självstyret begränsas genom styrning av staten. Detta görs bland annat med hjälp av riktade statsbidrag som har ökat i omfattning sedan 90-talet. Bidragen skapar osäkerhet och ett flertal problem för kommunerna.

Syfte: Att beskriva hur kommunerna hanterar processen från det att kommunen söker ett nytt riktat statsbidrag till att det avslutas. Syftet är även att bidra till en bredare bild av hur kommunernas hanteringsprocesser ser ut.

Metod: Kvalitativ undersökningsmetod med semistrukturerade intervjuer har genomförts i sju kommuner. Det empiriska materialet har analyserats utifrån en teoretisk referensram om begränsad rationalitet.

Resultat och slutsats: Hanteringsprocessen sker i tre steg: före, under och efter. Det har visat sig att utformningen av de riktade statsbidragen skapar osäkerhet för kommunerna. Osäkerheten hanteras före och under rekviseringen av statsbidragen, vilket medför att kommunen fattar satisfierande beslut efter avslutandet.

Förslag till vidare forskning: Förslag till vidare forskning är att undersöka skillnaden mellan statens vilja att styra och vad den faktiska styreffekten blir. Ett ytterligare förslag är att undersöka hur de riktade statsbidragen kan utformas för att inte skapa osäkerhet och kortsiktighet för kommunerna.

Nyckelord: Riktade statsbidrag, hanteringsprocess, kommun, statlig styrning.

Översättningar

I texten framkommer engelska begrepp som översätts till svenska. De viktigaste begreppens översättningar visas i följande tabell.

Engelska	Svenska
Bounded rationality	Begränsad rationalitet
Satisficing	Satisfiera
Uncertainty	Osäkerhet
Reliability	Pålitlighet
Accountability	Ansvarighet

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion	1
1.3 Syfte	2
2. Metod	3
2.1 Metodval	3
2.2 Val av statsbidrag	3
2.3 Urval	4
2.3.1 Val av kommuner	4
2.3.2 Val av respondenter	4
2.4 Datainsamling	4
2.4.1 Intervjuer	4
2.4.2 Sekundärdata	6
2.5 Teoretisk referensram	6
2.6 Analysmetoder	6
2.7 Forskningsetik	7
2.8 Metodkritik	7
3. Teoretisk referensram	8
3.1 Beslutsfattande med begränsningar	8
3.1.1 Teorin om begränsad rationalitet	8
3.1.2 Osäkerhet och beslutsfattande	8
3.1.3 Budget	9
3.2 Centralisering/decentralisering	9
3.3 Inertia	11
4. Empiri	12
4.1 Före rekvireringsperioden	12
4.1.1 Kortsiktighet	12
4.1.2 Hantering av kortsiktighet	13
4.1.3 Vem fattar beslut?	14
4.2 Under rekvireringsperioden	14
4.2.1 Förändring från ett år till ett annat	14
4.2.2 Riskhantering utanför budget	15
4.3 Efter rekvireringsperioden	16
4.3.1 Problem som uppstår efter avslutandet av fritidshemssatsningen	16
4.3.2 Hur hanterar kommunerna problemen?	17
4.3.3 Vem utformar lösningen?	17
4.3.4 Lösningarna	18
4.3.5 Andra riktade statsbidrag, problem och hantering	18
5. Analys	20
5.1 Före rekvireringsperioden	20
5.1.1 Minska osäkerhet	20
5.1.2 Beslutsfattande i hierarkin	20
5.2 Under rekvireringsperioden	21
5.2.1 Budgetbeslut	21

5.2.2 Flexibilitet.....	21
5.3 <i>Efter rekvireringsperioden</i>	22
5.3.1 Beslutsfattande i hierarkin	22
5.3.2 Satisfierade lösningar och paradoxer	22
6. Slutsats och diskussion.....	23
7. Förslag till vidare forskning	24
8. Litteraturförteckning.....	25
Bilagor	27

1. Inledning

Kapitel 1 är ett inledande kapitel och börjar med en bakgrund till ämnet som denna studie ska handla om. Senare följer en problemdiskussion där ämnet problematiseras för att senare leda till en forskningsfråga och ett syfte med studien.

1.1 Bakgrund

I Sverige har kommunerna genom lagstiftning starkt självstyre, men eftersom staten har fördelat ansvaret för samhällsservice på kommunerna finns ett intresse av att styra kommunerna för att säkerställa likvärdighet för alla medborgare oavsett bostadsort. Statens styrning begränsar det kommunala självstyret och kommunernas handlingsutrymme för att utjämna de skillnader som finns mellan kommunerna. (Statskontoret, 2018)

Kommuner utsätts för en mängd olika styrmedel från en mängd olika aktörer (Statskontoret, 2019). Kommunernas situation är komplex på grund av statens styrning i form av olika styrmedel och lagstadgade krav på utförande av samhällsservice. Ett av statens styrmedel är statsbidrag. Statskontoret (2018) delar in statsbidrag i tre olika kategorier: generella statsbidrag, kostnadsersättningar och riktade eller specialdestinerade statsbidrag. Generella statsbidrag är bidrag som kommunerna fritt får disponera. Kostnadsersättning är ersättning för specifika kostnader som kommunerna har på grund av beslut från staten. Riktade statsbidrag benämns ibland som specialdestinerade statsbidrag, men vi väljer att likt statskontoret använda riktade statsbidrag. Det är frivilligt för kommunerna att ansöka om riktade statsbidrag och de är avsedda att stimulera utvecklingen i en bestämd verksamhet (Statskontoret, 2018). Genom att erbjuda bidrag ges incitament att agera på ett visst sätt. Oftast adresserar de riktade statsbidragen problem för kommunerna och med hjälp av dessa möjliggörs förbättringar som utan bidraget inte skulle vara genomförbara (Statskontoret, 2019). Utformningen av de riktade statsbidragen och omfattningen av dem skapar dock problem för kommunerna.

1.2 Problemdiskussion

Under början av 90-talet minskade de riktade statsbidragen för att öka kommunernas självstyre eftersom mängden riktade statsbidrag hade identifierats som ett problem. Sedan slutet på 90-talet har dock de riktade statsbidragen successivt ökat igen (Riksrevisionen, 2017). Skolan är den verksamhet som har möjlighet att söka flest riktade statsbidrag. Enligt Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2017) fanns det 140 riktade statsbidrag för kommuner och landsting 2016, av dessa var 65 riktade mot skolan. Två år senare hade antalet riktade statsbidrag ökat till 180 stycken (Statskontoret, 2018).

Statskontoret (2019) har identifierat en rad svårigheter som de riktade statsbidragen medför. Ökad administration och snedvridning av prioriteringar bland andra, men de flesta problem rör statsbidragens kortsiktighet. De riktade statsbidragens utformning leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar. De försvårar planering på grund av kort varsel och kort tidshorisont. Dessutom blir vissa statsbidrag kostnadsdrivande. När statsbidragen löper ut står kommunen utan finansiering för verksamhet som de tidigare på olika sätt har bekostat med medel från riktade statsbidrag. (Statskontoret, 2019)

Här uppstår osäkerhet och ett finansieringsgap som måste hanteras av kommunerna. Hela tiden behöver kommunerna fatta beslut i den process som riktade statsbidrag innebär. Denna förmåga att fatta beslut påverkar hanteringen av statsbidrag och därmed effektiviteten i användningen av bidraget. Funderingar på om samtliga kommuner kan fatta rationella och bra beslut uppstår. Är det möjligt för alla kommuner i Sverige att med olika förutsättningar fatta beslut som minskar osäkerheten och resulterar i en tillfredsställande lösning? Beroende på var i organisationen ett beslut fattas, kan också antas påverka hanteringen av riktade statsbidrag.

Det finns alltså en del problem kopplat till riktade statsbidrag som har identifierats av bland annat statskontoret. Vi ser också att det finns brist på forskning kring hur kommunerna påverkas av statens styrning genom riktade statsbidrag. I synnerhet saknas studier som tar ett kommunperspektiv, där processen för den enskilda kommunen granskas från start till slut och som kan beskriva situationer som uppstår när kommuner hanterar kortsiktiga bidrag riktade till den långsiktiga verksamhet som kommunerna bedriver i form av skola. En sådan studie kan ge ökad kunskap till framtida forskning och genom det förbättra styreffekten på kommunerna. En ökad kunskap och bättre styreffekt kan även bidra till att göra hanteringen av denna process av riktade statsbidrag mer effektiv. Det vore intressant att undersöka denna hantering av ett riktat statsbidrag från början till slut med tanke på att det är nödvändigt för att få ett helhetsperspektiv av processen. Utan detta helhetsperspektiv blir det svårt att göra bedömningen av effektiviteten och styreffekten. Behovet av bättre effektivitet och styreffekt efterfrågas av ett flertal aktörer. Bland annat av staten, kommunerna och inte minst allmänheten som är intresserade av att de skattemedel som används i den offentliga verksamheten ska användas effektivt. Med det vill vi formulera följande frågeställning:

- *Hur ser kommunernas hanteringsprocess av riktade statsbidrag ut?*

1.3 Syfte

Avsikten med uppsatsen är att beskriva hur kommunerna hanterar processen från det att kommunen söker ett nytt riktat statsbidrag till att det avslutas. Syftet är även att bidra till en bredare bild av hur kommunernas hanteringsprocesser ser ut. Detta syfte uppfylls genom en bred kvalitativ studie där intervjuer genomförs i sju kommuner inom göteborgsregionen.

2. Metod

I Kapitel 2 redogörs för de val som gjorts under uppsatsskrivandet. Inledningsvis förklaras metodval varpå val rörande insamlingen av det empiriska materialet beskrivs. Därefter behandlas genomförande av intervjuerna och analys. Kapitlet avslutas med de frågor som ställs gällande forskningsetik och metodkritik.

2.1 Metodval

Bryman och Bell (2017) beskriver två forskningsstrategier, kvalitativ och kvantitativ. Olika forskningsstrategier passar olika metoder för att samla data. Vi har valt att genomföra kvalitativa intervjuer i sju kommuner. Valet av metod motiveras genom att denna typen av empirisk undersökning ger oss mer detaljerad information om hur kommunerna hanterar processen som riktade statsbidrag innebär (Patel & Davidson, 2019). Vi genomför en bred kvalitativ studie på ett tidigare ostuderat område. Vi gör bedömningen att informationen som erhålls genom denna metod är mer omfattande och nyanserad. Den valda metoden är alltså bättre lämpad för vårt syfte och frågeställning i jämförelse med exempelvis en kvantitativ metod.

För att få en förståelse för kommunernas arbete med riktade statsbidrag började vi med att läsa en rapport från Statskontoret (Statskontoret, 2018). I vår ansats att beskriva kommunernas hanteringsprocess av de riktade statsbidragen antog vi att beslut fattas under begränsad rationalitet på grund av de problem som Statskontoret (2018) identifierat uppstår i och med bidragen. Utifrån denna teoretiska grund påbörjades datainsamlingen. Genom de beskrivningar vi inhämtade från intervjuerna byggde vi vidare på uppsatsens teoretiska referensram. Enligt Patel och Davidson (2019) förklaras att detta är ett abduktivt arbetssätt.

Intervjuerna har utformats efter en semistrukturerad och semistandardiserad modell. Låg grad av strukturering möjliggör att respondenterna med egna ord beskriver ett visst fenomen (Patel & Davidson, 2019). Vi har valt semistrukturerade intervjuer för att uppnå vårt syfte att beskriva en process. Helt standardiserade intervjuer är precis som enkäter konstruerade för att kunna jämföra och generalisera (Patel & Davidson, 2019). För att öka jämförbarheten mellan kommunerna och därmed kunna urskilja samband och skillnader i deras hantering av riktade statsbidrag, har vi använt oss av ett frågeformulär som har varit samma för samtliga respondenter. Vi har följt ordningen i frågeformuläret i grova drag men tillåtit att ordningen ändras för att anpassa intervjun till den specifika situationen. Låg grad av standardisering innebär att frågorna ställs i den ordning som är lämplig i varje specifik intervjusituation (Patel & Davidson, 2019). De kommuner vi har valt att intervjua kan inte antas representera hela landets kommuner och vi kan därmed inte säga att vårt resultat är generaliserbart. Det vi kan göra med denna studie är att förmedla en bred bild av problematiken utifrån de sju kommuner som deltagit. Genom detta kan vi bidra med erfarenheter till forskning med närliggande frågeställningar inom området.

2.2 Val av statsbidrag

För att fånga kommunernas hela hanteringsprocess av riktade statsbidrag har vi valt att följa ett riktat statsbidrag som har avslutats. Vi valde att intervjua personer i kommuner som har rekviderat, alltså inhämtat, det riktade statsbidraget fritidshemssatsningen. Skälet till valet av detta statsbidrag är bland annat att det avslutades 2019, vilket möjliggör beskrivningar av hur

kommunerna har hanterat bidraget från start till slut. Dessutom är fritidshemssatsningen tillräckligt stort för att hitta kommuner i närheten av Göteborg som rekviderat bidraget. För att fånga upp hur kommunerna agerar olika på grund av statsbidragens variation i utformning, fick kommunerna själva ge exempel på ett annat statsbidrag som de hanterat annorlunda och som redan var avslutat. Eftersom kommunerna varierar i storlek och har olika strategier kring vilka bidrag de söker valde vi att lämna detta öppet för kommunerna, då det är svårt att hitta två statsbidrag som samtliga intervjuade kommuner valt.

2.3 Urval

2.3.1 Val av kommuner

För att ta reda på vilka kommuner som har sökt fritidshemssatsningen begärde vi en sammanställning av alla sökande från Skolverket. Detta blev underlag för vilka kommuner vi valde att ta kontakt med. Vi kunde konstatera att kommunerna Kungsbacka, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Öckerö, Bollebygd och Kungälv samtliga hade sökt statsbidraget. Anledningen till att vi valde dessa kommuner är att de ligger i närområdet till Göteborg och blir således enklare att undersöka rent praktiskt. Kungälv var den enda av de kommuner vi kontaktade som inte hade möjlighet att ställa upp på en intervju och därför föll de bort.

2.3.2 Val av respondenter

Vi har genomfört kvalitativa intervjuer med personer som hanterar frågorna om riktade statsbidrag och specifikt fritidshemssatsningen. Många faktorer påverkar hur en kommun är organiserad. Vilka skolformer som inkluderas i en förvaltning varierar mellan kommuner och vissa kommuner organiseras i sektorer, inte förvaltningar. Vi har kontaktat de förvaltningar/sektorer inom vilka skolformerna fritidshem och grundskola ingår, eftersom de är dessa som behandlar fritidshemssatsningen. Hädanefter benämner vi förvaltningarna/sektorerna i vilka nämnda skolformer ingår som "skolförvaltningar". I en skolförvaltning ska det enligt lag finnas en skolchef tillika förvaltningschef, hur förvaltningen därutöver är organiserad är upp till förvaltningschefen. På grund av olikheterna mellan kommunerna varierar arbetstiteln för den som är insatt i statsbidragsfrågan i varje kommun. För att identifiera den person som är insatt i ämnet har vi ringt till skolförvaltningen i varje kommun. Genom att beskriva vad vi söker har vi kommit i kontakt med en person på förvaltningen. Denna person har vi haft ett kort samtal med om riktade statsbidrag och dess konsekvenser för kommunerna för att säkerställa att vi funnit rätt person i varje kommun. De befattningar vi har intervjuat består av: Tre ekonomer, två utvecklingsledare, en verksamhetschef, en enhetschef, en utredare och en kvalitetskontroller.

2.4 Datainsamling

2.4.1 Intervjuer

2.4.1.1 Utformande av intervjufrågor

Enligt Patel och Davidson (2019) är det vanligt att inleda en intervju med neutrala frågor, till exempel med frågor kring bakgrundsvariabler. Detta gjordes där vi inledningsvis bad respondenterna berätta om deras yrkesroll och arbetsuppgifter. Dels för att få den breda bakgrundsbild vi behövde, dels för att få en bra dynamik tillsammans med respondenterna för de fortsatta frågorna. En intervju avslutas även vanligtvis på samma sätt med en neutral fråga som ger respondenten tillfälle att tillägga någonting de anser bör tas upp i intervjun (Patel &

Davidson, 2019). Avslutningsvis ställde vi därför frågan om respondenterna ville tillägga någonting de tyckte var viktigt eller om det fanns någonting de i övrigt funderade på. Detta gjordes bland annat för att avsluta neutralt men också för att se om vi kunde täcka upp eventuell information som vi hade missat att fråga om. Innan frågorna formuleras bör delområden identifieras som stöd vid formulering av frågorna (Patel & Davidson, 2019). Frågorna utformades med teorin om begränsad rationalitet som utgångspunkt och med hjälp av de problem som respondenterna beskrivit med riktade statsbidrag i de inledande telefonsamtalen. Vi identifierade områden som vi utformade frågor kring för att försäkra oss om att få en helhetsbild. Enligt Patel och Davidson (2019) beror frågornas grad av strukturering på respondentens frihet att tolka frågan. Vi utformade öppna frågor för att lämna stort svarsutrymme åt respondenterna. Några frågor är formulerade som möjliga ja/nej frågor, vilket innebär att vi sammantaget har använt ett frågeformulär av semistrukturerad karaktär. Vi har även skickat frågorna till vår handledare för att få en utomståendes granskning av utformningen på frågorna och dess ordningsföljd. Intervjufrågorna finns bifogade i bilaga 1.

2.4.1.2 Genomförande av intervju

För att förenkla intervjusituationen valde vi att med respondenternas godkännande spela in intervjuerna, samtidigt antecknade vi de viktigaste. Alla kommuner förutom en tillät inspelning av intervjun. I den intervju som inte spelades in antecknades respondentens svar ytterst noggrant för att få ner så korrekta svar som möjligt. Inför intervjuerna skickades intervjufrågorna ut till respondenterna i förväg för att ge dem möjlighet att reflektera över frågorna och därmed kunna få utförligare svar. Alla intervjuer ägde rum på respektive respondents arbetsplats eller i nära anslutning av den. Att ta oss till varje respondents arbetsplats i respektive kommun var ett medvetet val för att öka våra chanser att få till en fysisk intervju. Vårt mål var att underlätta för alla respondenter och lägga intervjun i en miljö där personerna kunde känna sig trygga och där det krävdes minimal logistik från respondenternas sida. Vad gäller tiden för intervjun var vår riktning att inte överskrida 60 minuter av intervjutid. Denna tidsplan hölls i samtliga fall och de flesta intervjuerna tog närmre 60 minuter att genomföra. Vi använde, som tidigare nämnts, samma frågeformulär vid samtliga intervjuer för att öka jämförbarheten. Vi följde ordningen från frågeformuläret i stora drag, men lät intervjusituationen påverka frågeföljden. Frågor som redan besvarats ställdes inte och i stor grad var det de redan formulerade underfrågorna som användes som följdfrågor.

Tabell 1. Intervjutillfällena

Intervjuad befattning	Datum
Verksamhetschef	2019-11-19
Enhetschef	2019-11-22
Utredare	2019-11-22
Ekonom	2019-11-27
Utvecklingsledare	2019-11-27
Ekonom	2019-11-29
Ekonom	2019-12-02
Utvecklingsledare	2019-12-04
Kvalitetscontroller	2019-12-05

2.4.2 Sekundärdata

Vi har adderat sekundära källor till vår empiri för att förtydliga och förklara kommunernas situation. Dessa sekundärkällor är olika former av myndighetsinformation, samt en tidningsartikel. Eftersom riktade statsbidrag är ett styrmedel från staten anser vi att information från myndigheter som utfärdar samt granskar riktade statsbidrag är relevant. Förteckning över våra sekundära källor redovisas i bilaga 2.

2.5 Teoretisk referensram

I konstruerandet av uppsatsens teoretiska referensram har ett kontinuerligt arbete med att söka och bearbeta information gjorts. Källor till information har främst varit databaser ämnade till att hitta vetenskapliga artiklar. Exempel på databaser som använts är *EBSCO*, *Göteborgs universitetsbibliotek*, *SwePub* och *SAGE knowledge*. Alla vetenskapliga artiklar som har använts är peer reviewed.

Två teorier blir de mest centrala i uppsatsens referensram. Herbert Simons teori om begränsad rationalitet och satisfiering. Där teorin hjälper oss förstå hur organisationer och beslutsfattare fattar beslut som inte är perfekta. Den blir aktuell eftersom den undersökta processen i kommunerna genomsyras av beslutsfattande. Den andra teorin handlar om centralisering/decentralisering och används för att förstå var i organisationen besluten fattas och vad detta betyder för besluten.

2.6 Analysmetoder

Som vi tidigare beskrivit har vi fört utförliga anteckningar under intervjuerna. Efter varje intervju har vi tillsammans läst igenom dessa anteckningar och gemensamt diskutera vilka begrepp som har identifierats. Enligt Patel och Davidson (2019) är det viktigt för den slutgiltiga analysen att börja med bearbetningen av undersökningsmaterialet tidigt i processen. Bryman och Bell (2017) beskriver vikten av att reflektera över hur kopplingar mellan begrepp som identifieras under datainsamlingsprocessen relaterar till existerande litteratur. Processen av litteratursökning har pågått under datainsamlingsprocessen för att låta vår teoretiska referensram utvecklas under uppsatsens gång. När alla intervjuer var genomförda hade vi en bild av hur kommunerna hanterade riktade statsbidrag på liknande och olika sätt. Utifrån denna bild kodade vi sedan textmaterialet efter identifierade begrepp. Enligt Bryman och Bell (2017) är kodning en process för att bryta ner, studera, jämföra och kategorisera data. Med hjälp av kodningen sammanställdes det empiriska materialet varpå vi kunde identifiera olika teman. Genom ytterligare bearbetning sammankopplade och grupperade vi identifierade begrepp efter dessa teman.

Analysen i uppsatsen utformades genom att försöka förklara vårt empiriska material med utgångspunkt ur vår valda referensram. Vi försökte identifiera kopplingar mellan det empiriska materialet med referensramen och sedan tolka och analysera denna koppling. Vidare strukturerades analysdelen efter det tema som identifierades i vårt empiriska material. *Före* statsbidraget söktes, *under* tiden statsbidraget rekvireras och *efter* det avslutades. Detta gjordes för att läsaren ska bli påmind om den kronologi vi uppfattar i kommunernas hanteringsprocess av riktade statsbidrag.

2.7 Forskningsetik

Forskningen måste beakta ett antal forskningsetiska aspekter. I all forskning bör det eftersträvas en jämvikt mellan information som kommer allmänheten till del och information som blottar den individuella respondentens liv. Vetenskapsrådet har enligt Patel och Davidson (2019) tagit fram fyra etikregler. Det första är *informationskravet* där respondenten i förväg ska bli upplyst om det aktuella syftet av forskningen. Det andra är *samtyckeskravet* där den som medverkar i undersökningen inte har blivit tvingad till detta, utan gör det på frivillig basis. För det tredje nämns *konfidentialitetskravet* som syftar till att ge de inblandade personerna i undersökningen så stor grad av konfidentialitet som möjligt och där eventuella personuppgifter ska förvaras oåtkomligt för obehöriga. Sista kravet är *nyttjandekravet* som är ett krav på att samtliga uppgifter om individer bara får nyttjas för forskningsändamål.

Den första kontakten med respondenterna togs antingen via mejl eller telefonkontakt. I samtliga fall informerades respondenterna av syftet med intervjun och uppsatsen. Därefter bokades i enlighet med respondenternas tillfälle för intervju. Det råder inga tvivel om att samtliga respondenter har givit sitt medgivande till att delta i intervjuerna. I hanteringen av personuppgifter och information om respondenterna förvaras denna information endast för skribenternas åtkomst. Respondenterna behandlas också med största möjliga konfidentialitet där de inte kommer att nämnas vid namn eller befattning. Istället benämns hädanefter varje respondent med staden eller den kommun de arbetar i, alternativt för respondent. Detta betyder alltså inte att de är representanter för kommunens officiella ståndpunkt, utan snarare används detta som en metod att behålla respondentens konfidentialitet. All information som delgivits av respondenterna kommer endast att behandlas för forskningsändamål.

2.8 Metodkritik

Det finns ett antal kritikpunkter mot kvalitativ forskning som formulerats av Bryman (2018). En av kritikpunkterna behandlar subjektiviteten i en kvalitativ forskning och menar att resultaten av en kvalitativ undersökning bygger på forskarnas bedömningar om vad som är intressant och viktigt. En annan punkt som nämns är att en kvalitativ undersökning är svår att replikera. Det handlar främst om att den kvalitativa undersökningen är ostrukturerad och i många avseenden färgad av forskaren. Bryman (2018) förklarar också att respondenter i en kvalitativ undersökning i stor grad påverkas av forskarnas egenskaper, exempelvis personlighet, kön och ålder. Det är därför väldigt osannolikt att få exakt samma svar, även om frågorna ställs på samma sätt till samma person. Vidare adresserar Bryman (2018) någonting som tidigare tangerats i detta kapitel om metod. Problemet med generalisering, där undersökningar av några enstaka fall inte kan antas representera alla fall. Patel och Davidson (2019) formulerar dessutom kritik mot ett abduktivt arbetssätt som innebär att forskaren väljer ämne att studera utifrån tidigare erfarenheter och därigenom riskeras uteslutning av eventuell annan tolkning av teori.

Det är alltid viktigt att beakta kritiken mot den forskning som vi genomför. Att vårt material har en subjektiv prägel är rimligt att anta. För att minska subjektiviteten har vi bollat idéer och tankar med vår handledare. På så sätt har en annan part haft insyn under forskningsprocessen och minskat graden av subjektivitet. Att studien inte går att replikera exakt är någonting vi är medvetna om. Däremot ökar vi möjligheten till replikering genom detta metodavsnitt där vi beskriver och motiverar de val vi gjort. Vidare blir problemet med generalisering inte aktuellt eftersom det inte är syftet med studien. Vårt abduktiva arbetssätt har inte präglats av tidigare erfarenhet inom området.

3. Teoretisk referensram

I kapitel 3 förklaras de begrepp som utgör den teoretiska referensramen. Hur beslutsfattande påverkas av begränsad rationalitet, satisfiering, och osäkerhet beskrivs, samt hur detta kan påverka en budgetprocess. Var i en organisation beslut fattas redogörs för genom centralisering/decentralisering. Slutligen förklaras organisationers svårighet att förändras genom begreppet inertia.

Syftet med referensramen är att beskriva hur beslutsfattande påverkas av mänskliga begränsningar och osäkerhet men också var beslutet fattas i en organisation. Därtill att beskriva organisationers svårigheter att förändras.

3.1 Beslutsfattande med begränsningar

3.1.1 Teorin om begränsad rationalitet

Teorin om begränsad rationalitet och satisfiering är relevant eftersom riktade statsbidrag är ett styrmedel som innebär att kommunerna fattar en rad komplexa beslut. Beslutsfattande pågår under hela processen från att ett bidrag ska sökas till efter bidraget avslutats. Denna komplexa situation av beslutsfattande är omfattande och därför är det inte orimligt att anta att kommunerna inte kan fatta helt rationella beslut, utan snarare fattar beslut som är satisfierande.

Herbert Simon myntade begreppet begränsad rationalitet som kontrast till det neoklassicistiska begreppet rationalitet (Sent, 2018). Enligt det neoklassiska synsättet är människor rationella självcentrerade nyttomaximerare (Sent, 2018). Begränsad rationalitet beaktar människors kognitiva begränsningar i beslutssituationer, genom att frångå en eller flera av antagandena i det neoklassicistiska synsättet. De neoklassicistiska antagandena är att det finns ett fast antal alternativ där sannolikheterna för utfallen för varje alternativ finns på förhand och besluten fattas alltid på ett sådant vis att nyttan maximeras. Begränsad rationalitet belyser beslutsfattandet som en process. Att finna det optimala beslutet är tids- och resurskrävande. Beslutsfattare kan därför leta efter ett satisfierande alternativ, och då nöja sig med detta istället för att nyttomaximera (Simon, 1997).

Satisfierande beslut får antas ersätta fullständigt optimerade beslut (Ibrahim, 2016). Det handlar om att beslutsfattaren gör det bästa av situationen givet begränsningarna som uppkommer i begränsad rationalitet. Begreppet satisfierande beslut används för att beskriva situationen som uppstår när beslutsfattaren är begränsad i beslutstagandet och inte kan ta ett fullt rationellt eller perfekt beslut till följd av begränsad information eller begränsningar i kognitiva förmågor. Beslutsfattaren tar då ett beslut som fungerar men inte är perfekt (Simon, 1997).

3.1.2 Osäkerhet och beslutsfattande

Riktade statsbidrag skapar olika problem för kommunerna. Planeringsproblem som uppstår på grund av bidragens kortsiktighet är ett av många. Riktade statsbidrags kortsiktighet kan antas orsaka osäkerhet i kommunernas hantering av bidragen.

Galbraith (1973) förklarar att osäkerhet är skillnaden mellan den mängd information som behövs för att utföra en uppgift och den mängd information organisationen redan

innehar. Detta utvecklas av Weber (1999) som beskriver att bristen på kunskap om framtiden skapar osäkerhet. Människors och organisationers agerande formas av osäkerhet. Utan osäkerhet hade behovet av att fatta beslut inte existerat och organisationer hade då alltid maximerat nyttan i situationen (Weber, 1999). Osäkerhet begränsar alltså organisationers förmåga att fatta rationella beslut. Desto större osäkerhet som råder desto mer information behövs (Galbraith, 1973). Ett annat sätt att reducera osäkerhet är att använda sig av regler i form av bland annat policys och strategier (Brunsson, 2017). Istället för att göra komplexa och opålitliga prognoser om framtiden utformas strategier för att hantera osäkerhet.

Enligt teorin om begränsad rationalitet fattas beslut utan tillgång till perfekt information där beslutsfattaren tenderar att satisfiera. Riktade statsbidrag innebär att kommunerna måste fatta beslut i en komplex och osäker miljö. Deras beslutsfattande kan därför antas påverkas av osäkerhet.

Människor försöker göra framtiden mindre osäker genom att fatta beslut som begränsar handlingsutrymmet (Brunsson, 2017). När ett beslut har fattats är det tydligt vilka handlingar som skall utföras och därför minskar osäkerheten. I komplexa beslutssituationer förvärrar rationalitet osäkerheten (Brunsson, 2017). Grundtanken med rationella beslut är att det bästa alternativet väljs från alla möjliga beslut. I en komplex beslutssituation är dessa alternativ så omfattande att det blir svårt att hantera och därmed förvärras situationen. Varje nytt alternativ synliggör problemets komplexitet och skapar mer osäkerhet kring vilket beslut som är bäst. Att bryta rationaliteten kan därmed vara en reaktion på osäkerhet (Brunsson, 2017). Genom att inte överväga och undersöka alla alternativ kan en beslutsfattare minska osäkerhet och fatta ett beslut som leder fram till handling. Det blir därmed en övervägning mellan att fatta ett rationellt beslut och att få saker gjorda (Brunsson, 2017).

3.1.3 Budget

Riktade statsbidrag är offentliga medel som hanteras i kommunernas budget. Under budgetprocessen måste en rad beslut fattas. Budgetprocessen och de beslut som fattas under processens gång kan antas påverkas av den osäkerhet som riktade statsbidrag skapar och därmed vara begränsat rationella.

En budgetprocess påverkas av osäkerhet som skapas av omgivningens komplexitet. Beslut under budgetprocessen är begränsat rationella på grund av denna osäkerhet och budgetering sker därför under en process av satisfiering. Att fatta satisfierande beslut under budgetprocessen innebär att organisationens nytta inte maximeras men målen för budgeten möts. Inkrementellt beslutsfattande kan minska osäkerheten, genom att små förändringar av föregående års budget görs. Detta görs för att inte skapa oförutsedda eller oåterkalleliga effekter. På så sätt blir osäkerheten mer hanterbar så att interna mål och externa påtryckningar kan mötas. (Ibrahim, 2016)

3.2 Centralisering/decentralisering

Var i organisationen ett beslut fattas påverkar beslutet, och därmed konsekvenserna av detta. (Csaszar, 2012). De beslut som fattas på grund av de riktade statsbidragen kan antas påverkas av var i organisationen beslutet fattas.

Måttet på centralisering ges vanligtvis av hur pass långt upp i organisationsledet beslut fattas. Organisationer kan vara olika grad av centraliserade eller decentraliserade. Högre grad av centralisering tyder vanligtvis att beslut tas av chefer på högre nivå medan en decentraliserad

organisation portionerar ut ansvaret lägre ner i organisationen, till mellanchefer och juniora chefer. (Donaldson, 2019)

Samtliga organisationer måste på något sätt göra bedömningen om för och nackdelar med centralisering eller decentralisering av beslut. Även inom organisationen skiljer det sig åt. En organisation är sällan enbart det ena eller andra, utan den har olika grader av centralisering alternativt decentralisering. Exempelvis kan det skilja sig åt på olika arbetsområden och beroende på vilka sorters beslut som ska fattas. Ett strategiskt och mer komplext beslut fattas högre upp i hierarkin. I vissa fall kan den enskilda arbetaren eller mellancheferen fatta ett beslut utan överordnades godkännande. Medan det i andra fall krävs att personen högst upp i organisationshierarkin godkänner eller fattar beslut som underordnade tvingas att anpassa sig till. (Jacobsen, 2014)

Jacobsen (2014) sammanfattar för- och nackdelar mellan centralisering och decentralisering i tabellform som ser ut enligt följande:

Tabell 2. Fördelar och nackdelar med (de)centralisering

Fördelar med centralisering	Nackdelar med decentralisering
Tydliga styr signaler	Bristande styrning och suboptimering
Tydligt ansvar	Oklart ansvar
Likartad praktik	Olika praktik
Förutsägbar praktik	Oförutsägbarhet
Nackdelar med centralisering	Fördelar med decentralisering
Lokal information går förlorad i hierarkin	Lokal anpassning
Liten flexibilitet	Flexibilitet
De motiverande	Motiverande
Tröghet	Snabbhet

Källa: (Jacobsen, 2014)

Tabell 2 visar att fördelar med centralisering innebär nackdelar med decentralisering. På så sätt visas tydligt att de olika strukturerna är motpoler till varandra.

Det finns empirisk forskning som belyser skillnaderna att organisera sig på vardera sätt faktiskt påverkar antalet felaktiga beslut (Csaszar, 2012). I en centraliserad organisation vandrar informationen från olika organisatoriska enheter till den beslutsfattande enheten vilket gör att informationen behandlas noggrant. Beslutet som senare kommer att tas bygger alltså på en bredare grund. En centraliserad organisation tar visserligen färre felaktiga beslut, men organisationen förlorar samtidigt tillfället att ta tillvara på fler eventualiteter. Detta kan bero på att noggranna beslut är tidskrävande att fastställa. En möjlighet som uppstår för en organisation existerar oftast under en begränsad tidsperiod. Denna möjlighet kommer även konkurrerande organisationer att försöka annektera och därför gäller det för organisationen att snabbt kunna fatta ett beslut för att inte riskera att missa möjligheten. (Csaszar, 2012)

Organisationer som agerar i en värld som snabbt förändras har ett större behov av att kunna anpassa sig och följa med i förändringen, alltså att bli mer flexibla (Jacobsen, 2014). Att öka flexibiliteten ses som ett sätt för organisationer inom den offentliga sektorn att effektivt möta sina mål och därmed visa ansvarighet (Di Francesco & Alford, 2016). En offentlig organisation har dock krav på sig att vara kongruenta och pålitliga (Jacobsen, 2014). Det är svårt för dem att vara flexibla på grund av deras ansvar att producera rättvis och jämlik

samhällsservice (Di Francesco & Alford, 2016). Offentliga organisationer tenderar generellt att ha en mer centraliserad struktur (Jacobsen, 2014).

3.3 Inertia

Den kritik riktade statsbidrag som styrmedel ofta får, handlar om bidragens kortsiktighet. Kommunernas verksamhet är tvärt om beroende av långsiktig planering. När det uppstår krav på snabba förändringar, på grund av det riktade statsbidraget, kan kommunen antas få svårt att förändras. Inertia används för att förklara organisationer som förändras i långsam takt.

Hannan & Freeman (1984) menar att organisationer som är pålitliga och har hög ansvarighet premieras framför organisationer med låg ansvarighet. Med pålitlighet menas att organisationen har hög kapacitet att producera på en konstant given nivå. Med ansvarighet menas att organisationen kan redovisa sina handlingar på ett rationellt sätt. Pressen för ansvarighet är speciellt hög för organisationer som producerar bland annat utbildning (Hannan & Freeman, 1984). För att en organisation ska kunna vara pålitlig med hög ansvarighet, krävs att den kan reproducera sin struktur från dag till dag. Omorganisering påverkar en organisations förmåga att producera på en jämn nivå. Organisationers strategier och struktur kan därför endast förändras långsamt och medför stora kostnader, detta beskrivs som inertia (Hannan & Freeman, 1984).

Faktorer som genererar inertia är bland annat påtvingade kostnader i anläggningar, maskiner och personal. Påtvingade kostnader är kostnader som inte går att undvika. Att göra stora strukturella förändringar hotar organisationens legitimitet, vilket innebär att organisationens vilja att uppfattas legitim även det är en faktor som genererar inertia (Hannan & Freeman, 1984).

4. Empiri

I kapitel 4 redogörs det empiriska materialet som insamlats genom intervjuer. Texten disponeras genom kommunernas hanteringsprocess i kronologisk ordning före, under och efter rekviseringsperioden av ett riktat statsbidrag. Kapitlet utgår i stort från det riktade statsbidraget fritidshemssatsningen men avslutas genom några övriga exempel från kommunernas erfarenheter av ett annat avslutat riktat statsbidrag.

Inledningsvis ska det sägas att alla respondenter påpekar att de uppskattar resurserna som de riktade statsbidragen tillför skolverksamheten. En respondent berättar om när ett riktat statsbidrag mot skolan ändrades till ett generellt statsbidrag till kommunen, då kom pengarna inte skolan till dels. Med hjälp av de riktade statsbidragen har skolförvaltningen möjlighet att prioritera särskilt utsatta områden som är i behov av extra pengar till skolan. Alla respondenter anser sig ha tillräckligt mycket resurser för att hantera de riktade statsbidragen.

Under våra intervjuer med respondenterna om riktade statsbidrag har det dock framgått att bidragen skapar osäkerhet för kommunerna. De hanterar denna osäkerhet vid tre tillfällen i processen. Före de söks, under tiden de pågår och när de har avslutats. Hur kommunerna har möjlighet att hantera riktade statsbidrags avslutande påverkas av hur de hanterat dem före de söks och under tiden de rekviseras. I följande empiriskt fokuseras på de problem kommunerna har beskrivit.

4.1 Före rekviseringsperioden

I detta delkapitel beskrivs hur riktade statsbidrag skapar osäkerhet för kommunerna innan och när de söks. Denna osäkerhet hanteras bland annat genom omvärldsbevakning.

4.1.1 Kortsiktighet

Riktade statsbidrag kan skapa problem för kommunerna redan innan de avslutas. I en rapport från Riksrevisionen går det att läsa att en del riktade statsbidrag kommer med väldigt kort varsel. Från att förordningen träder i kraft tills bidraget ska rekviseras är det ibland bara tre månader. Detta härstammar från att riktade statsbidrag är ett politiskt styrmedel från staten (Riksrevisionen, 2017). Fyra respondenter påpekar att tidsramen för vissa riktade statsbidrag är ett problem. De beskriver att aviseringen för ett nytt riktat statsbidrag kan komma väldigt kort in på rekviseringsperiodens start. Tre av respondenterna beskriver statsbidraget för lärarassistenter som ett sådant bidrag. Att undersöka hur ett statsbidrag ska implementeras i den egna verksamheten och i detta fall även rekrytera nya medarbetare, tar tid. De vill använda resurserna som riktade statsbidrag innebär på ett ändamålsenligt sätt. I Lerum kommun beskrivs det som att de vill göra verkstad av statsbidragen. *”Det är klart att kronor kan blänka till i ögonen på en, och man kan tänka att åh vad roligt med så många miljoner, men vi är ju faktiskt väldigt noggranna med att fundera över alltså om vi tar det här statsbidraget vad kan vi göra av det då?”* [Lerum]. Den korta tidsramen gör det svårare att producera genomarbetade satsningar. Det finns risk för att missa chansen till resurser som skolan behöver, eller att bli återbetalningsskyldig om de inte lyckas använda bidraget på ett korrekt sätt. Öckerö kommun berättar att ett felaktigt beslut, angående om de ska söka ett bidrag eller inte, innebär att de blir återbetalningsskyldiga. I Stenungsund kommun menas att

vissa statsbidrag gör att kommuner kan bli återbetalningsskyldiga på absurda grunder. Det refereras till en artikel i Dagens Samhälle där det beskrivs hur sex kommuner har blivit återbetalningsskyldiga på grund av faktorer utanför deras kontroll (Granestrand, 2019, 15 augusti). Riktade statsbidrag skapar alltså osäkerhet för kommunerna redan innan de söks.

En del riktade statsbidrag orsakar osäkerheten på grund av att beslutet om utbetalning av bidraget kommer sent. Ibland måste satsningar initieras innan bidraget har beviljats. Stenungsund beskriver ett bidrag som skulle användas för att utbilda personal. Kommunen hade redan skickat iväg personalen på utbildningen när det visade sig att de fick mycket mindre pengar än vad den initiala bidragsramen visade. De hade gjort allt enligt instruktionerna, uppfyllt alla krav och stod ändå med kostnader utan finansiering. *“Gör de så med fler statsbidrag så kommer vi inte söka dem. Vi kan inte lita på det. Vi kan inte gå ut och ta den risken.”* [Stenungsund]. I Partille kommun beskrivs att de har samma erfarenhet av dessa statsbidrag och har fått stå för hela eller delar kostanden själva. Strategin då är att avsluta satsningen så fort som möjligt. En stor oförutsedd kostnad innebär en risk för kommunerna, och skapar stor osäkerhet när riktade statsbidrag söks.

4.1.2 Hantering av kortsiktighet

Eftersom nya riktade statsbidrag ibland aviseras med kort varsel finns det en risk att kommunerna inte hinner behandla de riktade statsbidraget på ett optimalt sätt. De använder därför olika strategier för att hantera den korta aviseringstiden. I Lerum kommun omvärldsbevakar de genom att samla in och sammanställa information, bland annat genom att läsa regeringens budgetproposition. På så vis kan de vara proaktiva inför vad nya riktade statsbidrag innebär. Detta arbetssätt skapar framförhållning och möjliggör ökad planering. Fem andra kommuner beskriver också att de omvärldsbevakar eller läser budgetpropositioner.

Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner i göteborgsregionen. I organisationen arbetar kommunerna tillsammans med bland annat utvecklingsprojekt, myndighetsuppdrag, forskning med mera. I arbetsgrupper och nätverk inom olika områden möts tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter och bolla idéer (Göteborgsregionen, 2019). Fyra respondenter nämner att samarbeten i olika GR-nätverk hjälper dem att få information om och tolkning av riktade statsbidrag, samt alternativ på hur riktade statsbidrag kan behandlas.

När ett nytt statsbidrag annonseras beskriver respondenterna att någon på skolförvaltningen läser in sig på statsbidraget. I Kungsbacka kommun skapas en arbetsgrupp när ett nytt riktat statsbidrag aviseras och redan här börjar facklig samverkan. Fem kommuner beskriver också att de undersöker om bidraget är relevant för dem genom dialog med rektorer eller med hjälp av egna erfarenheter som rektor. I Stenungsund kommun poängteras att det är viktigt att förankra det riktade statsbidraget genom dialog med verksamhetschefen som har kunskap om verksamheten.

Omvärldsbevakning, dialog i GR-nätverk, inläsning på statsbidraget eller arbetsgrupp kring statsbidrag och förankring i den berörda verksamheten, är kommunernas metod för att minska den osäkerhet som ett nytt statsbidrag innebär. Det är också en metod för att möjliggöra att kommunerna använder statsbidraget effektivt. Kungsbacka beskriver att de är försiktiga och eftertänksamma i relation till ett nytt bidrag, samtidigt som de försöker ligga i framkant för att inte missa chansen att söka dem. Innan de söker ett nytt statsbidrag utvärderar de hur de bäst kan använda bidraget i verksamheten. Mölndal poängterar att de ibland fattar beslut att inte söka ett riktat statsbidrag första året för att hinna utvärdera hur bidraget skall användas.

4.1.3 Vem fattar beslut?

Trots den osäkerhet som riktade statsbidrag medför beskriver alla kommuner att de söker alla riktade statsbidrag som är relevanta för deras verksamheter. Öckerö betonar att de *inte* har resurser att *inte* söka statsbidrag. Strategin att söka allt grundar sig dels i nämnden och dels i förvaltningen. På grund av att varje riktat statsbidrags relevans för verksamheten måste bedömas samt på grund av mängden statsbidrag, fattas beslut om vilka bidrag som ska sökas inte i nämnden utan i skolförvaltningen. Vem eller vilka som tar beslutet om ett statsbidrag ska sökas varierar mellan de olika kommunerna. Det som varierar är att olika personer inom skolförvaltningen fattar beslutet men i samtliga kommuner fattas beslutet centralt på skolförvaltningen.

Tabell 3. Vem/vilka som fattar beslutet att söka statsbidrag

Beslutet fattas av:	Kommuner						
	1	2	3	4	5	6	7
Förvaltningens ledningsgrupp	■	■					
Förvaltningschefen		■	■	■	■		
Verksamhetschefen				■	■	■	
Ekonom & utvecklingsledare							■

I tabell 3 visas vem eller vilka som fattar beslutet att söka ett riktat statsbidrag i de sju kommunerna. Det finns en skillnad i hur nära skolverksamheten besluten tas, hos skolchef tillika förvaltningschef, eller hos verksamhetschefen som fungerar som en stödfunktion till rektorerna och som därför har god förståelse för verksamheten. En annan skillnad är att i vissa kommuner hamnar beslutet hos en person, medans det i andra kommuner diskuteras i en grupp. I två av kommunerna tas beslutet i förvaltningens ledningsgrupp, där förvaltningschef, verksamhetschef(er) och ekonom ingår. I tre av kommunerna beror vem som fattar beslutet på hur komplext statsbidraget är, för ett mer komplext bidrag fattas beslutet högre upp i organisationen. I en kommun fattas beslutet i samråd mellan en ekonom och en utvecklingsledare.

4.2 Under rekvireringsperioden

I detta delkapitel beskrivs hur riktade statsbidrag skapar osäkerhet under rekvireringsperioden på grund av att beloppet som betalas ut kan skilja sig från år till år. Vissa kommuner hanterar detta genom att inte budgetera osäkra statsbidrag.

4.2.1 Förändring från ett år till ett annat

Hur stort belopp kommunen får för ett riktat statsbidrag bestäms på två olika sätt. För vissa riktade statsbidrag finns endast ett totalbelopp för alla kommuner (Skolverket, 2019a), hur stort det riktade statsbidraget blir för varje enskild kommun beror då på hur många kommuner som söker bidraget. Det är ofta relativt få kommuner som hinner söka ett nytt riktat statsbidrag, vilket innebär att de som söker får en stor bit av kakan. Statsbidragets andra år söker betydligt fler kommuner. Bidraget för de kommuner som var med från början sjunker då drastiskt. Stenungsund kallar dessa bidrag för ”gummibandsbidrag” och påpekar att de skapar osäkerhet för kommunerna. Öckerö kommun och Mölndal påpekar också att riktade

statsbidrag kan förändras från år till år och att det innebär en osäkerhet för kommunerna. Det andra sättet som används för att fördela pengarna mellan kommunerna är genom fasta bidragsramar. Varje kommun får då en egen bidragsram med ett fast belopp. Men det är inte bara bidrag från "gummibandsbidragen" som kan ändras från ett år till ett annat. Bollebygds kommun berättar att kommunens bidragsram kan ändras från år till år på grund av att underlaget för fördelningen av bidraget har ändrats. Ett exempel ges där fördelningen av statsbidraget ut till kommunerna först baserades på elevantal, för att nästa år ändras till att baseras på socioekonomiska faktorer. "Det är just den här osäkerheten tänker jag. Vi har till exempel ett statsbidrag som är riktad mot elevhälsan /.../ och helt plötsligt utan förvarning så halverades det statsbidraget, vilket gör att vi står med ett underskott gällande en skolsköterska." [Bollebygd]. Dessutom avslutas till slut bidragen. Två av kommunerna vittnar om att vissa statsbidrag försvinner med kort varsel. I Bollebygds kommun tog de del av informationen om avslutandet av fritidshemssatsningen via ryktesvägarna i ett nätverk inom Göteborgsregionen.

4.2.2 Riskhantering utanför budget

Att kommunerna inte vet hur mycket pengar de kommer få från riktade statsbidrag från ett år till ett annat skapar osäkerhet. Beloppet en kommun får från ett bidraget kan ändras och dessutom kan bidrag avslutas utan större förvarning.

Skolförvaltningarna tilldelar varje skolenhet medel utifrån elevantal. Det är sedan varje rektors ansvar att upprätta en budget som balanseras. I Kungsbacka kommun har de valt att lägga de riktade statsbidragen utanför budget för att centralt hantera den osäkerhet som bidragen medför. Bidragen förhandlas, samverkas och fördelas sedan ut till rektorerna när osäkerheten bedöms minskat, till exempel när bidraget är rekviderat.

I kommunerna Mölndal, Bollebygd, Öckerö och Stenungsund görs bedömningar centralt på skolförvaltningen och de riktade statsbidrag som är säkrast budgeteras. Öckerö kommun berättar att de gör en sannolikhetsbedömning för varje statsbidrag och är försiktiga med sin intäktssredovisning. Stenungsund beskriver hur de lägger bidrag som de är ganska säkra på i budget, medan de andra riskbedöms och granskas innan de beslutar om de ska ligga i eller utanför budget. Bollebygd beskriver också hur de ibland lägger riktade statsbidrag centralt hos förvaltningschefen när de är osäkra på utfallet av statsbidraget. Även i Mölndal har de vissa statsbidrag som de inte har budgeterat på grund av osäkerhet.

I Lerum och Partille kommun fördelas statsbidraget ut direkt och det är upp till rektorerna att hantera statsbidragens osäkerhet. I Lerum kommun förklarar de att varje rektor har ansvar för sin egen verksamhet och att de är starkt decentraliserade i detta avseende. På frågan om de gör någon riskanalys av de riktade statsbidragen blir svaret i Partille: "Inte så strukturerat, det gör man inte. Jag kan säga till rektorn då att nu söker jag de här pengarna, du står risken om vi inte får nått, bara så att du vet." [Partille]. Till skillnad från Partille berättar Lerum att de på enheten arbetar med riskbedömningar. När de söker riktade statsbidrag söker de inte alltid upp till bidragstaket. De beskriver det som en balansgång mellan att söka så mycket som möjligt och samtidigt skapa marginaler ifall statsbidraget ändras. "Vi blir lite av, inte grindvakter, men i alla fall hjälpredor åt verksamhetschefer och andra." [Lerum].

4.3 Efter rekviseringsperioden

I detta delkapitel presenteras vad som händer när de riktade statsbidragen avslutas och hur osäkerhet skapas på grund av brist på bra lösningsalternativ. Kommunerna hanterar avslutandet bland annat genom att försöka ersätta det avslutade bidraget med ett nytt bidrag.

4.3.1 Problem som uppstår efter avslutandet av fritidshemssatsningen

Generellt och gemensamt för samtliga kommuner har vi funnit att fritidshemssatsningen har varit ett bidrag som har uppskattats av kommunerna ute i verksamheterna. Bidraget har i nästan alla fall lett till att kommunerna har kunnat stärka upp personalmässigt i fritidshemmen på olika sätt. I nästan alla intervjuade kommuner uppstår nu ett problem med finansieringen av hela eller delar av tjänster som tidigare finansierats med fritidshemssatsningen. Det gemensamma intrycket som genomsyrar intervjuerna är de problem kommunerna står inför vid tidpunkten då det riktade statsbidraget löper ut. Det är ingen kommun som i detalj och med säkerhet kan säga exakt vad som kommer att hända och hur de ska lösa det.

Två kommuner sticker ut ur mängden, Bollebygd och Lerum. De sticker ut med anledning av att de inte får problem i samband med statsbidragets avslutande. Bollebygd fick inte särskilt mycket i bidrag och det som tilldelades fördelades mellan tre olika skolor som erbjuder fritidshem. Alla pengar som dyker upp underlättar i kommunens verksamhet men i Bollebygds kommun är fritidshemssatsningen alldeles för lite pengar i sammanhanget och antagligen kommer det inte att märkas när finansieringen försvinner. Från Lerum kommun ges en liknande bild men inte lika tydligt. I Lerum har rektorerna själva styrt vad som ska hända med pengarna i kontrast till hur det fungerar i Kungsbacka där förvaltningen bestämmer vad pengarna ska användas till. Bidraget har enligt respondenterna i Lerum varit ett personalförstärkande bidrag och det förmedlades också en bild av att bidraget har påverkat hur pass hög andel utbildade fritidspedagoger de har haft. När det undersöktes om kommunen får några bekymmer med avslutandet av statsbidraget, kunde kommunen inte säga att de har fått signaler från rektorernas sida att det uppstår problem nere i verksamheterna i samband med avslutandet av fritidshemssatsningen. I Mölndal portionerades bidragspengarna ut till fritidshemmen som fick i uppdrag att hitta en ny fysisk person att anställa. Även om bidraget har varit tidsbegränsat så har det varit uppskattat. Nu förklaras att situationen de står inför är ny och att de inte ännu vet hur de ska lösa den. Även Stenungsund står utan finansiering för en tjänst inom fritidshemmen. Om det inte dyker upp en lösning så kommer kommunen behöva se över bemanningen i fritidshemmen. I Partille, Öckerö och Kungsbacka beskrivs situationen som oklar utifrån hur de ska hitta en lösning. Det ovissa är om kommunerna kommer att behöva göra neddragningar, avveckla eller omstrukturera mellan fritidshem och skola. För Partille kommun har exempelvis fritidshemssatsningen lett till cirka fem nya tjänster och beskrivs som en succé. Nu uppstår ett tydligt finansieringsproblem för dessa tjänster.

I Öckerö finner vi dessutom att det finns en problematik att rektorerna efter en längre period med återkommande riktade statsbidrag som exempelvis fritidshemssatsningen tar bidraget för givet och *“översätter att statsbidrag blir sanningar”* [Öckerö]. Det uppstår nu ett finansieringsgap där totalfinansieringen av verksamheten kommer att påverkas negativt eftersom de generellt är beroende av de riktade statsbidragen för att kunna driva en funktionsduglig verksamhet. För övrigt är det många variabler som spelar roll i kommunens verksamheter, där besparingskrav växer i takt med att kommunens ekonomi urholkas. Detta är även en liknande bild som ges av Stenungsund kommun. Kungsbacka har inte fördelat bidragspengarna enligt någon särskild modell eller styrning. Respondenten uttrycker att pengarna har gått till arbete för att kompetensutveckla chefer och nyckelpersoner som jobbar i

fritidshemmen. Dessutom har de med hjälp av bidragspengarna försökt förbättra grundnivån på utbildningsgraden av medarbetare i fritidshemmen. De har haft stor del utbildad personal, och för att höja kvaliteten på fritidshemmen har de köpt in olika utbildningsinsatser för att grundutbilda alla. Däremot står det i Skolverkets riktlinjer för fritidshemssatsningen att bidragspengarna inte får gå till kompetensutveckling av befintlig personal (Skolverket, 2019b). Kungsbacka har en modell där de lägger de riktade statsbidragen utanför budget och är därför inte lika sköra vad gäller avslutandet av bidraget. Men det finns fortfarande en risk att kommunen behöver se över bemanningen i fritidshem om det inte finns en lösning på finansieringsproblemet.

4.3.2 Hur hanterar kommunerna problemen?

Vad vi ser när vi intervjuar kommunerna är att de väljer att hantera problemen på olika sätt. Det gäller var i organisationen de väljer att lägga ansvaret för att utforma lösningen och vad lösningen blir. En intressant notering är att många kommuner presenterar ett lösningsförslag som innebär att ett nytt bidrag som heter ”Statsbidrag för likvärdig skola” ska ersätta fritidshemssatsningen. Vissa kommuner har däremot varit tydliga med att detta inte går. Här skiljer det sig alltså mellan olika kommuner där det verkar som att de har helt olika uppfattningar mot varandra. I en kommun där vi intervjuade två personer berättade den ena respondenten att de funderade på att använda statsbidraget för likvärdig skola för att ersätta fritidshemssatsningen. Den andra respondenten korrigerade respondent ett och påpekade att detta inte är tillåtet. Enligt Skolverket ska inte bidraget för likvärdig skola användas för andra skolformer än förskoleklass och grundskolan. Denna information finner vi på Skolverkets hemsida (Skolverket, 2019c) men vi har även varit i kontakt med den ansvariga på Skolverket för detta statsbidrag för att dubbelkolla att det stämmer. Informationen bekräftades och svaret på frågan om kommunerna på något sätt fick ersätta fritidshemssatsningen med bidraget för likvärdig skola blev rakt – nej. Fritidshem är en egen skolform och ingår inte i skolformerna förskoleklass eller grundskola.

4.3.3 Vem utformar lösningen?

Kommunerna gör olika när de utformar lösningar på de problem och den osäkerhet som uppstår i samband med att fritidshemssatsningen avslutas. Framförallt skiljer det sig i vem som är ansvarig för att utforma lösningen. Antingen är det rektorn på den lokala skolenheten, eller så utformas lösningen i ledningsgruppen i skolförvaltningen. I vissa kommuner är det en blandning mellan dessa två enheter. I Mölndal, Lerum och Partille har kommunerna valt att lägga ansvaret på rektorerna att försöka utforma lösningar på de problem och den osäkerheter som uppstår vid avslutandet av de riktade statsbidragen. Partille fick frågan om vem som utformar lösningarna i kommunen. Här framhäver kommunen att det är rektorerna som helt får välja på vilket sätt ett riktat statsbidrag ska användas och även vad konsekvenserna blir och hur lösningarna utformas när det avslutas. För att konkretisera att rektorerna i kommunen är så pass fristående från varandra används ett exempel på ett avslutat statsbidrag riktat till att erbjuda läxhjälp. Efter att statsbidraget avslutades valde vissa rektorer att ändå fortsätta med denna servicen till deras elever. Andra rektorer valde att avveckla denna verksamheten i Partille och detta visar den autonomi som rektorer har i utformning av lösningar och hantering av ett avslutat statsbidrag. Respondenten i Partille tillägger dock att *“Beroende på vilken skola man hamnar på i Partille får man läxhjälp eller så får man inte det. Det blir ju väldigt ojämlig kommunal service så att säga. /.../ Hur motiverar vi det som huvudman liksom att det ser väldigt olika ut. Det är ju inte helt lätt att motivera det.”* [Partille]. I Kungsbacka och Stenungsund läggs ansvaret för arbetet med en lösning helt i skolförvaltningens

ledningsgrupp. I Bollebygd utformas lösningar gemensamt av skolchef, ekonom och rektor. I Öckerö berättar våra respondenter att kostnader generellt har ökat för skolan. Rektorerna jobbar nu med en lösning som ska göra organisationen mer flexibel och kostnadseffektiv för att kunna hantera den ryckighet i finansiering som riktade statsbidrag skapar. Denna bild har vi även fått genom ett flertal kommuner som vittnar om vikten att bli mer flexibla i sin organisation. Öckerö belyser två nyckelfrågor som en del av arbetet att få till en lösning: 1. Fundera om de har god kvalitet i processerna samt 2. Är de kostnadseffektiva? Om god kvalitet och kostnadseffektivitet uppnås skapas flexibilitet i organisationen. Samtidigt beskriver kommunen svårigheten i att förändra arbetssätten och att öka flexibiliteten. Beroende på vilket statsbidrag det gäller så hamnar ansvaret på förvaltningen respektive rektorn.

4.3.4 Lösningarna

Bilden vi har fått genom de intervjuer vi genomfört är samlad. Det finns egentligen tre alternativ till lösningsförslag som kommunerna har presenterat. Den vanligaste förslaget verkar vara att ersätta fritidshemssatsningen med statsbidraget för likvärdig skola. Om detta inte är möjligt genomför de istället besparingar eller omorganiseringar. Kungsbacka påpekar att de är en rik men framförallt välskött kommun och att de har väldigt bra stöd från ekonomiavdelningen. Detta underlättar väsentligt för dem i lösningsarbetet. De berättar att det har kommit ett nytt bidrag för likvärdig skola som de utreder om de kan ersätta fritidshemssatsningen med. Respondenten poängterar dock att de olika bidragen har olika grundidéer men att det ändå kanske går att lösa. Mölndal är tydliga med att de inte kan använda statsbidraget för likvärdig skola för att finansiera fritidshem. *”Statliga styrningen säger att det inte får satsas mer på fritidshem utan mer på grundskola”* [Mölndal] Istället tror de att de kanske flyttar kostnadsställe för pedagogerna från fritidshem till förskoleklass som en lösning på problemet. En alternativ lösning vore att kommunen slår ihop fritids för äldre barn tillsammans med fritidsklubb med kulturförvaltningen. I Partille, Öckerö, Stenungsund och Kungsbacka beskrivs situationen som osäker. I en eventuell situation där fritidshemssatsningen inte kan ersättas med ett annat bidrag från staten kommer kommunerna att behöva göra neddragningar, avveckla eller omstrukturera mellan fritidshem och skola. Partille gör hellre neddragningar i fritids än i skolan om det skulle behövas. På frågan om hur de utvecklar en lösning på problematiken som uppstår svarar respondent *”Man skjuter problemet så långt ut i organisationen som möjligt där siste person tvingas hantera detta.”* [Partille].

4.3.5 Andra riktade statsbidrag, problem och hantering

4.3.5.1 Ersätter med annat bidrag

Även när kommunerna fick redogöra för ett valfritt annat bidrag som har avslutats, ser vi att viljan att finansiera vidare med kommunala medel är begränsad. Till och med i det fall när en kommun tyckte att satsningen var en bra idé från statens sida så väljer de att rikta om pengar från ett annat statsbidrag till den verksamheten eller ändamålet som tidigare hade ett specifikt statsbidrag tilldelat sig. Bollebygd nämner som exempel att de har haft olika sorters ”lyft”. Exempelvis ”mattelyftet” och ”språklyftet”. Dessa har kommit under en begränsad period men då har de också vetat i förhand när det avslutas och hur mycket pengar de skulle få. De satsningarna som kommunen har tyckt fungerat bra har de valt att fortsätta med genom att rikta över pengar från ett annat statsbidrag kallat ”kvalitetssäkrande åtgärder” för att behålla verksamheten.

4.3.5.2 Avvecklar verksamheten

Det andra alternativet vi fick som lösningsförslag stämde också överens med agerandet i fritidshemssatsningen. Två kommuner nämner ett statsbidrag som riktades mot simundervisning i förskoleklass. I detta exempel var Lerum detaljerade i beskrivningen. Statsbidraget kom från socialstyrelsen och landade i sektor lärande. Detta aviserades med kort varsel och avslutades efter ett år. Det krävdes stora logistiska resurser av kommunen på kort tid för att förbereda och verkställa bidragskraven. Senare aviserades att det inte kommer bli en fortsättning med detta statsbidrag, vilket enligt kommunen hade varit enklare att fortsätta med år två jämfört med första året eftersom logistiken redan var på plats. Konsekvensen av att statsbidraget avslutades efter ett år var tydligt för Lerum och den andra kommunen, där verksamheten kopplat till det riktade statsbidraget upphörde helt. Detta är ett exempel på att kommunerna ska göra verkstad av bidragspengarna, ibland under extremt korta tidsförhållanden. Det ska upphandlas och planeras. Trots att det tillslut landar väl och även om simundervisningen för de barn som fick ta del av den kom väl till del, så avvecklar kommunerna denna delen av verksamheten som ett svar på att staten inte längre väljer att finansiera den.

Ibland kan också vissa tillfälligheter lösa problemen och osäkerheterna för kommunerna. Vi hör av en kommun om en satsning via riktade statsbidrag på elevhälsa där kommunen skulle få betalt för hälften av de kostnader som de själva hade satsat. Det anställdes bland annat en psykolog, men senare meddelade staten att bidraget inte kommer att fortsätta. Helt plötsligt dubblerades kostnaden för kommunen när staten inte längre betalar hälften som tidigare. Detta sammanföll med att personen som anställdes genom bidraget gick i pension och på detta sätt löste sig problemet av sig självt genom att de inte anställde en ny person. Nästan alla kommuner kunde vittna om minst ytterligare ett annat statsbidrag som tidigare avslutats. Däremot kunde en av våra intervjuade kommuner inte ge ett konkret exempel på ett specifikt tidigare bidrag. Men kommunen talar i generella termer om vad som gäller vid ett avslutat statsbidrag. Att om det inte går att ersätta med ett annat bidrag så kommer verksamheten behöva spara in. Ett hypotetiskt exempel ges om det riktade statsbidraget som kallas för ”lärarlönelyftet”. Om detta skulle dras tillbaka och stå utan ny finansiering så ”skulle kommunen gå i konkurs.” [Öckerö].

5. Analys

I kapitel 5 analyseras materialet från kapitel 3 och 4. Detta görs genom att identifiera hur det empiriska materialet kan förklaras genom den teoretiska referensramen. Kapitlet disponeras i samma kronologi som föregående kapitel. Före, under och efter rekviseringen av ett riktat statsbidrag

5.1 Före rekviseringsperioden

5.1.1 Minska osäkerhet

Informationen om ett nytt riktat statsbidrag kommer kommunerna till handa med kort varsel. Enligt Galbraith (1973) skapar informationsbrist osäkerhet, vilket innebär att de riktade statsbidragen skapar osäkerhet för kommunerna. Galbraith (1973) förklarar att för att minska osäkerheten krävs mer information och Brunsson (2017) utvecklar med att förklara att osäkerhet även kan hanteras med hjälp av förutbestämda strategier. Kommunerna hanterar informationsgapet genom omvärldsbevakning, dialoger i GR-nätverk, arbetsgrupper kring statsbidrag samt förankring i de berörda verksamheterna. Dessa strategier minskar därmed osäkerheten. De kommuner som har förmåga att genom olika strategier minska osäkerheten, har bättre förutsättningar för att sedan hantera statsbidragen.

5.1.2 Beslutsfattande i hierarkin

Beslutet att söka statsbidrag fattas centralt på skolförvaltningen, men vem eller vilka som fattar beslutet på förvaltningen varierar. Variationen ligger i hur nära skolverksamheten besluten tas. Enligt Csaszar (2012) tar en centraliserad organisation färre felaktiga beslut, men konsekvensen blir att beslutsfattandet tar längre tid. Eftersom riktade statsbidrag ibland aviseras med kort varsel är det viktigt att beslutsfattandet kan gå fort, men samtidigt kan konsekvensen bli att kommunerna blir återbetalningsskyldiga om fel beslut fattas. Riktade statsbidrags utformning erfordrar en mer decentraliserad organisation för att kunna hantera de korta aviseringsperioderna. Samtidigt kan denna organiseringsform innebära att förvaltningen i större utsträckning fattar fel beslut och således blir återbetalningsskyldiga. För att kommunerna inte ska bli återbetalningsskyldig måste det riktade statsbidraget anpassas till den lokala verksamheten. Enligt Jacobsen (2014) har en centraliserad organisation svårare att göra lokala anpassningar. Vilket innebär att även mer centraliserade förvaltningar kan bli återbetalningsskyldig. På grund av utformningen av de riktade statsbidragen, spelar det i detta avseende ingen roll om förvaltningen organiserar sig mer eller mindre centraliserat. Det skapas risk för återbetalningsskyldighet oavsett. Jacobsen (2014) beskriver att graden av centralisering kan variera beroende på beslutets komplexitet. I vissa kommuner anpassas vem eller vilka som fattar beslutet att söka ett bidrag efter statsbidragets komplexitet. Ett mer komplext beslut fattas högre upp i förvaltningen. I andra kommuner är det alltid samma person som fattar beslutet oavsett komplexitet. Kommunernas förmåga att involvera rätt personer vid olika komplexa beslutssituationer borde påverka möjligheten att fatta ett bra beslut.

5.2 Under rekviseringsperioden

5.2.1 Budgetbeslut

När kommunen har rekviserat det riktade statsbidraget skapas osäkerhet på grund av kortsiktigheten i bidragen och att beloppet som betalas ut kan skilja sig från år till år. Budgetprocessen påverkas av osäkerhet och budgetbeslut är därför begränsat rationella och sker under en process av satisfiering (Ibrahim, 2016). I vissa kommuner hanteras riktade statsbidrag helt eller delvis utanför budget för att hantera osäkerheten som riktade statsbidrag skapar. Detta stämmer överens med inkrementellt beslutsfattande, där stora förändringar i budget undviks för att hantera osäkerhet. Genom sitt agerande visar kommunerna att statens styrmedel är så osäkert att de inte kan använda sitt ordinarie styrmedel i form av budget för att förmedla de riktade statsbidragen till rektorernas verksamhet.

5.2.2 Flexibilitet

I vissa kommuner fördelas de riktade statsbidragen ut till rektorerna utan att osäkerheten hanteras och bedöms på förvaltningen. Det blir då upp till rektorerna att hantera osäkerheten som skapas av fluktuationer i bidragen. Öckerö beskriver att de arbetar för att skapa flexibilitet i organisationen för att hantera de svängningar i ekonomin som riktade statsbidragets skapar. Önskan att skapa flexibilitet i kommunens arbetssätt är enkel att förstå. En organisation som är flexibel är en organisation som effektivt kan nå sina mål och visa på ansvarighet (Di Francesco & Alford, 2016). Det kan vara svårt för en offentlig organisation att vara flexibel med tanke på att den också ska vara konsekvent och jämlik. Öckerö beskriver detta dilemma. Deras lösningsarbete skulle vara bättre om de var flexibla. Samtidigt är det inte lätt att göra sådana förändringar i kommunen. Enligt Jacobsen (2014) är en decentraliserad organisation mer flexibel gentemot omvärldsförändringar. I Öckerö är det rektorerna som jobbar fram lösningar på de problemen som uppstår när fritidshemssatsningen avslutas. Det vill säga, de har ett mer decentraliserat förhållningssätt i denna frågan. Öckerö kommun bekräftar bilden av att en decentraliserad organisation kan vara mer flexibel, men också att det är svårt att sträva efter flexibilitet som offentlig organisation. Utformningen av de riktade statsbidragen gör att kommunerna behöver vara flexibla för att kunna hantera dem. Som en konsekvens av centralisering i offentliga organisationer blir det svårt för kommunerna att vara flexibla med tanke på uppdraget de har, bland annat att vara konsekventa.

Vi ser att i vissa kommuner hanteras de riktade statsbidragen centralt på förvaltningen, medan hanteringen i andra kommuner hamnar på rektorerna. Det finns därmed en klar skillnad i hur centraliserade kommunerna är. Det skapas fler problem när bidragen hanteras decentraliserat på grund av svårigheter att bilda flexibilitet. Att hantera svängningarna i finansieringen som riktade statsbidrag orsak hanteras alltså antingen separat från budgeten eller genom att öka flexibiliteten i organisationen. Båda dessa hanteringssätt är tecken på att skolverksamheten utsätts för höga inerta krafter då de syftar till att skapa stabilitet i kommunerna. Utan strategierna för att hantera svängningarna hade konsekvenserna blivit att avskeda och anställa personal vartefter de riktade statsbidragen avlöst varandra. Hannan och Freeman (1984) påtalar en organisations krav på att vara ansvarig och pålitlig. Detta skulle i sammanhanget kunna betyda att skolverksamheten har ett krav på sig att leverera samma kvalitet på utbildningen till samtliga elever. Strategierna kommunerna använder för att minska svängningarna i finansieringen skulle kunna vara ett sätt att säkerställa att alla elever har rätt till samma kvalitet i utbildningen.

5.3 Efter rekviseringsperioden

5.3.1 Beslutsfattande i hierarkin

När riktade statsbidrag avslutas uppstår ett finansieringsproblem. Det är ingen kommun som i detalj och med säkerhet kan säga exakt hur problemen ska lösas. I komplexa beslutssituationer ökar mängden lösningsalternativ osäkerheten (Brunsson, 2017). Detta innebär att avslutandet av riktade statsbidrag skapar osäkerhet på grund av brist på optimala lösningar. När det kommer till vem som utformar lösningar på problemen hamnar vi direkt i en fråga om huruvida den undersökta organisationen är åt det centraliserade eller decentraliserade hållet. I Mölndal, Lerum och Partille är det rektorerna som är ansvariga för att ta fram lösningar. Detta ser vi som en decentraliserad modell där besluten har flyttats från förvaltningen till den enskilda rektorn. Övriga kommuner har däremot centraliserat besluten om att arbeta fram lösningar på finansieringsproblemet till förvaltningen. Jacobsen (2014) beskriver fördelar och nackdelar med centraliserade och decentraliserade organisationer. I exemplet från Partille kommun gällande statsbidraget om läxhjälp blir detta tydligt. I vissa skolor erbjuds läxhjälp medan det på vissa skolor i samma kommun inte erbjuds efter att statsbidraget avslutades. Decentralisering har i detta avseende bidragit till ojämlik kommunal service. Alla barn erbjuds inte längre läxhjälp. Däremot kan den lokala anpassningen ha vissa fördelar. Rektorerna har kännedom om lokala förhållanden och har gjort bedömningar utifrån deras specifika situation. Riktade statsbidrag är till för att utjämna olikheter *mellan* kommuner. Det riktade statsbidraget gjorde att kommunerna kunde erbjuda läxhjälp på samtliga skolor. När det avslutades valde endast vissa skolor att fortsätta med det. Som en konsekvens av statsbidraget uppstod ojämlikheter *inom* kommunen.

5.3.2 Satisfierade lösningar och paradoxer

När statsbidraget avslutas presenterar vissa av kommunerna ett lösningsalternativ som går ut på att ersätta fritidshemssatsningen med statsbidraget för likvärdig skola trots att det inte är tillåtet. Teorin om begränsad rationalitet och satisfiering (Simon, 1997) säger att det är svårt att fatta rationella beslut på grund av att informationen finns i begränsad omfattning. Därför fattas satisfierande beslut istället. Eftersom kommunerna står inför situationer som de på förhand inte vet hur de ska lösa, blir det tydligt att det finns ett gap mellan informationen kommunerna har och informationen de efterfrågar. De fattar satisfierande beslut som en konsekvens av osäkerheten. Det verkar som att alla kommuner ständigt agerar i ovisshet utan tillgång till information som hjälper dem fatta ett perfekt beslut. Även vid användandet av fritidshemssatsningen fick vi information om att bidragspengarna gick till saker som det enligt skolverket inte fick gå till. Här ser vi samma situation som vid lösningen när fritidshemssatsningen avslutades. Att använda bidraget till fel saker är att fatta beslut med begränsad information. Även i Mölndal gavs ett exempel på en satisfierande lösning. Att de eventuellt flyttar kostnadsställen eller slår ihop verksamheter för att frigöra pengar för en fortsatt finansiering. Om statens mål är att styra om fokus från fritidshem till någon annan verksamhet genom avslutandet av bidraget, då uppstår inertia när kommunen försöker parera den statliga styrningen. Utformningen av de riktade statsbidragen skapar begränsat rationella och satisfierade lösningar. Att ersätta ett bidrag med ett annat eller att byta kostnadsställe blir kommunernas sätt att parera krav på snabba förändringar och behålla stabilitet och trovärdighet i sin organisation. Paradoxalt nog blir detta agerande ett rationellt agerande utifrån kommunernas situation där de försöker bedriva en långsiktig verksamhet. Paradoxen fortsätter i Bollebygds exempel om lyften som avslutades och inte skapade problem för kommunen. Detta visar att Bollebygd har förmågan agera rationellt.

6. Slutsats och diskussion

I kapitel 6 återkommer frågeställningen och syftet. Här ges svar på både frågeställningen och om syftet är uppfyllt.

Efter att ha intervjuat sju kommuner om deras hanteringsprocess av riktade statsbidrag har vi identifierat tre tidsperioder som utgör processen. Det handlar om före, under och efter rekviseringen av ett riktat statsbidrag. Utformningen av de riktade statsbidragen skapar osäkerhet för kommunerna. Genom olika strategier, till exempel omvärldsbevakning, hanterar de statsbidragen före de söks för att minska osäkerheten. Under tiden ett bidrag rekviseras hanteras osäkerheten antingen utanför budgeten eller genom en strävan efter flexibilitet i organisationen. När statsbidrag avslutats utvärderar kommunerna satisfierade lösningar på de finansieringsgap som uppstår. Ett exempel på detta är när de presenterar ett lösningsförslag som syftar till att ersätta ett riktat statsbidrag med ett annat.

Kommunernas möjlighet att hantera statens styrning beror på förmågan att navigera genom den osäkerhet som skapas före, under och efter i hanteringsprocessen. Vissa kommuner har inte de organisatoriska möjligheterna som krävs för att kunna hantera de riktade statsbidragen på ett optimalt sätt. Det kommunala självstyret finns för att kommuner är olika. De riktade statsbidragen är till för att utjämna skillnader mellan kommunerna. Här uppstår en diskrepans som blir tydlig i kommunernas svårigheter i att hantera riktade statsbidrag. Med det sagt anser vi att uppsatsen har bidragit till en bredare bild av hur kommunernas hanteringsprocesser ser ut.

7. Förslag till vidare forskning

Under forskningsprocessen för denna studie framkom tankar, idéer och material som vore intressant att forska vidare på. Ett urval av dessa tankar och idéer redogörs i detta kapitel om förslag till vidare forskning.

I vår studie har vi sett att statens finansiella styrning i form av riktade statsbidrag skapar osäkerhet och problem för kommunerna. Vissa kommuner har inte de organisatoriska möjligheterna som krävs för att kunna hantera de riktade statsbidragen på ett optimalt sätt. Ett förslag till vidare forskning är att undersöka skillnaden mellan statens vilja att styra och vad den faktiska styreffekten blir.

När kommunerna hanterar riktade statsbidrag utanför budgeten visar det på att statens styrmedel är så osäkert att de inte kan använda sitt ordinarie styrmedel i form av budget för att förmedla de riktade statsbidragen. Ett ytterligare förslag till vidare forskning kan därför vara att undersöka hur statsbidragen kan utformas på ett sätt som inte skapar osäkerhet och kortsiktighet för kommunerna.

8. Litteraturförteckning

Böcker

- Brunsson, K. (2017). *Decisions: The complexities of individual and organizational decision-making*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (Upplaga 3). Stockholm: Liber.
- Bryman, A., & Bell, E. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (Upplaga 3). Stockholm: Liber.
- Galbraith, J. (1973). *Designing complex organizations*. Addison-Wesley: Reading, Mass.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Hur moderna organisationer fungerar* (Upplaga 4). Lund: Studentlitteratur.
- Patel, R., & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning* (Upplaga 5). Lund: Studentlitteratur.
- Simon, H. A. (1997). *Models of Bounded Rationality: Empirically grounded economic reason* (Vol. 1–3). Cambridge, Mass: MIT Press.

Myndighetsrapporter

Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. Hämtad från Riksrevisionen:

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2017/riktade-statsbidrag-till-skolan---nationella-prioriteringar-men-lokala-behov.html>

Statskontoret. (2018). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*. Hämtad från Statskontoret:

<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting-2018/>

Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Hämtad från statskontoret:

<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting--en-analys/>

Uppslagsverk

Donaldson, L. (2019). *Encyclopedia of Management Theory* (By pages 570-574; Vol. 1–2). SAGE Publications, Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781452276090>

Vetenskapliga artiklar

Csaszar, F. A. (2012). Organizational structure as a determinant of performance: Evidence from mutual funds. *Strategic Management Journal*, 33(6), 611–632. <https://doi.org/10.1002/smj.1969>

Di Francesco, M., & Alford, J. (2016). Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. *Financial Accountability & Management*, 32(2), 232–256. <https://doi.org/10.1111/faam.12087>

Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149–164. JSTOR. <https://doi.org/10.2307/2095567>

Ibrahim, M. (2016). Bounded Rationality and Budgeting. *International Review of Management and Marketing*. 6(4), 755-760.

Sent, E.-M. (2018). Rationality and bounded rationality: You can't have one without the other. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 25(6), 1370–1386. <https://doi.org/10.1080/09672567.2018.1523206>

Weber, J. A. (1999). A response to public administration's lack of a general theory of uncertainty: A theoretical vision of uncertainty. *Public Administration Quarterly; Randallstown*, 23(1), 18–45.

Bilagor

Bilaga 1

Intervjufrågor

- Hur ser din yrkesroll ut?
 - Vad har du för arbetsuppgifter?
- Kan du beskriva organisationen som du arbetar i?
- Vad har din organisation för erfarenheter av riktade statsbidrag?
- Kan du lite kortfattat beskriva hur ni söker statsbidrag?
 - Vem har ansvaret för de olika delarna i processen att söka, rekvidrera och redovisa riktade statsbidrag?

- Ni har sökt fritidshemssatsningen, vad har detta bidrag inneburit för er?
 - Hur har detta statsbidrag förändrat er verksamhet?
 - Om verksamhet har förändrats av statsbidraget, har bidraget i så fall varit uppskattat av rektorerna?
- Vi ser att fritidshemssatsningen har löpt ut i år, hur hanterar ni detta?
- Uppstår några problem, som du kan se det?
- Hur ser processen ut där ni utvecklar olika lösningar på dessa problem?
- Hur väljer ni tillslut en lösning?
- Vem/vilka väljer lösning?
 - Hur många är involverade i beslutsprocessen?

- Finns det vital information som är svårt att få fram?
 - Upplever ni att information om vilka statsbidrag ni kan söka når er i god tid? Får ni information om bidragen beviljas i god tid? Vet ni i god tid om ett nytt statsbidrag kan ersätta det avslutade? Och i vilka omfattningar samt konsekvenser det avslutade bidraget har?
- Ser ni att det finns en risk att ni fattar beslut baserad på ofullständig information?
 - Hur hanterar ni i så fall detta?
- Påverkas erat beslutstagande av tidsbegränsningar eller andra begränsningar?
- Har ni en klar bild av konsekvenserna av det ena/andra alternativet beroende på vad ni väljer?

- Har ni ett exempel på ett annat avslutat statsbidrag?
- Hur påverkades den verksamheten av statsbidraget och av avslutandet av detta?
 - Vad var annorlunda?
- Känner ni att ni har tillräckligt med resurser för att hantera statsbidragsfrågan?
- Avslutningsvis, är det någonting du vill lyfta fram som vi inte har behandlat?

Bilaga 2

Litteraturförteckning till kapitel 4

Dagstidningsartikel

Granstrand, C. (2019, 15 augusti). Bidragsåterkrav. ”Vi har inte fuskat till oss pengar”. *Dagens Samhälle*, s. 6.

Myndighetsrapport

Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. Hämtad från Riksrevisionen:

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2017/riktade-statsbidrag-till-skolan---nationella-prioriteringar-men-lokala-behov.html>

Webbsidor

Göteborgsregionen. (2019). *Om Göteborgsregionen*. Hämtad 2020-01-10

<https://goteborgsregionen.se/toppmenyn/omgoteborgsregionen.4.4703706a13cd47b3b811f51.html>

Skolverket. (2019a). *Om statsbidrag för skolan*. Hämtad 2020-01-10

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan>

Skolverket. (2019b). *Statsbidrag för fritidshemssatsningen hösten 2019*. Hämtad 2020-01-10

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-fritidshemssatsningen-hosten-2019>

Skolverket. (2019c). *Statsbidrag för en likvärdig skola 2018*. Hämtad 2020-01-10

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2018>