



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Riktade statsbidrag

- En kvalitativ studie om
ansvarsfördelning mellan Skolverk
och kommun

Kandidatuppsats i Företagsekonomi
Ekonomistyrning
HT 2019
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Handledare: Mikael Cäker

Författare: Abdirizak Aadan & Marcus Hansson

Sammanfattning

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

Författare: Abdirizak Aadan och Marcus Hansson

Handledare: Mikael Cäker

Titel: Riktade statsbidrag - Ansvarsfördelning mellan Skolverket och kommun

Bakgrund och problem: Statens skolverk har på uppdrag av regeringen utformat, ett riktat statsbidrag för insatser som syftar till att minska barngruppernas storlek i förskolan som kommunala huvudmännen kan söka. Bidragen används av staten som ett direkt styrmedel över huvudmännen då de kan påverka och förverkliga regeringens politik. Detta har skapat en offentlig debatt eftersom det statliga bidraget slår en kil i den kommunala självbestämmanderätten över skolsystemet.

Syfte: Att identifiera ansvarsfördelningen mellan statens skolverk och kommunala huvudmän när de riktade statsbidragen fördelas ut, samt vilket ansvarsutkrävande respektive part kan förvänta sig av den andra.

Avgränsningar: De riktade statsbidragen är många och delas ut av flera statliga myndigheter till mottagare som ska uppfylla dess syften. Uppsatsen har fokuserat på det riktade statsbidraget för mindre barngrupper som delas ut av den statliga myndigheten Skolverket i en specifik kommun. Uppsatsen är inte utformad så att iakttagelserna kan generaliseras till alla kommuner, utan lyfta fram mönster och problembilder som kan vara relevanta.

Metod: En kvalitativ metod genom att tillämpa 4 intervjuer riktade till kommunala huvudmän och granskning av offentligt tryck. Med hjälp av vår teoretiska referensram om ansvarsutkrävande, centralisering och decentralisering har det empiriska resultatet analyserats utifrån ansvarsfrågan mellan statens skolverk och kommunala huvudmän.

Resultat och slutsatser: En tydlig ansvarsfördelning mellan Skolverket och de kommunala huvudmännen har identifierats för bidraget. Dock skapar utformningen av det riktade statsbidraget kritik och en dualistisk styrning som ger avkall på den lokala anpassningen av verksamheten för huvudmännen.

Förslag till vidare forskning: Studera vidare vad Skolverkets nya styrmodell innebär och vilka effekter som den medför för kommunala huvudmän.

Nyckelord: Centralisering, decentralisering, ansvarsutkrävande, huvudmannaskap, Skolverket, styrning, beslut.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.1.1 Styrning av skolan	1
1.1.2 Statsbidrag till kommuner och landsting	1
1.1.3 Skolverkets uppdrag för mindre barngrupper	2
1.2 PROBLEMDISKUSSION	3
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	4
1.3.1 Syfte	4
1.3.2 Avgränsning och frågeställning	4
2. TEORETISK REFERENSRAM	5
2.1 CENTRALISERING OCH DECENTRALISERING	5
2.2 DECENTRALISERINGS OLIKA DIMENSIONER	5
2.2.1 Det riktade statsbidragets uttryck i dimensionerna	6
2.3 OLIKA PERSPEKTIV PÅ ANSVARSUTKRÄVANDE	6
2.4 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ANSVARSUTKRÄVANDE	7
2.4.1 Friedrichs syn utifrån förutsättningarna	7
2.4.2 Finers syn utifrån förutsättningarna	8
3. METOD OCH MATERIAL	9
3.1 KVALITATIV FORSKNINGSMETODIK	9
3.2 DATAINSAMLING	9
3.3 URVAL	10
3.4 GENOMFÖRANDET AV INTERVJUER	10
3.5 TOLKNING AV DOKUMENT	10
3.6 KÄLLKRITIK	11
4. EMPIRI	12
4.1 SKOLVERKETS FUNKTION I PROCESSEN	12
4.1.1 Utformning av bidraget	12
4.1.2 Ansvarsfördelning - vem gör vad inom skolan?	13
4.1.2.1 Skolmyndigheter	13
4.1.2.2 Skolverkets ramar och riktlinjer	13
4.1.2.3 Skolverket och huvudmännens ansvarstagande utifrån förordningen	15
4.2 SKOLVERKETS ANSVARSUTKRÄVANDE FRÅN HUVUDMAN	15
4.2.1 Ansvarsfördelning mellan stat och huvudman	15
4.3 UPPFÖLJNINGAR OCH UTVÄRDERINGAR AV SKOLVERKET	16
4.4 NATIONELLA PRIORITERINGAR MEN LOKALA BEHOV	18
4.5 INTERVJUER	19
4.5.1 Utformande och användning av bidraget	19
4.5.1.1 Bidragsansökan till Skolverket	19
4.5.1.2 Huvudmännens tolkning	19
4.5.2 Huvudmännens kritik gentemot bidraget	20
4.5.2.1 Kortsiktiga effekter	20
4.5.2.2 Utformning och styreffekter	21
4.5.2.3 Respons av Skolverket	22
5. ANALYS	23
5.1 CENTRALISERAT BESLUT I EN DECENTRALISERAD ORGANISATION	23
5.1.1 Inflytande i utformning och beslut	23
5.1.2 Centralisering kontra huvudmannaskap - en ansvarsfråga	24

5.2 ANSVARSUTKRÄVANDE - TRE FÖRUTSÄTTNINGAR.....	25
5.2.1 Förståelse av statsbidraget utifrån Finers syn	25
5.2.2 Brister i Friedrichs synsätt.....	26
5.2.1.1 Friedrichs syn i praktiken.....	26
6. SLUTSATSER.....	27
6.1 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING.....	27
7. KÄLLFÖRTECKNING	28
8. BILAGOR.....	32
8.1 Intervjuguide.....	32

1. Inledning

I det inledande kapitlet beskrivs hur ansvarsfördelningen är fördelad mellan stat och kommun i dagsläget. Här beskrivs hur styrningen ser ut samt vad de riktade bidraget avser för att sedan mynna ut i en problemdiskussion. Kapitlet avslutas med att förklara studiens syfte och frågeställning.

1.1 Bakgrund

1.1.1 Styrning av skolan

Idag är det framförallt skollag, regler och instruktioner som beskriver statens tänkta mål med skolan. Staten utformar mål för skolväsendet och genom mål och resultatstyrning styrs kommunerna. Kommunerna får själva organisera arbetet och Skolverkets uppgift är att kontrollera att de följer målen. Statens styrning är inte alltid kopplad till resurser och staten har ingen skyldighet att tillföra de resurserna som krävs till kommunerna för att uppnå de skolpolitiska målen. Det är kommunala huvudmän som har ansvaret att anordna utbildning och normer för skolans mål för att uppnå de nationella målen (Pierre, 2007).

Det finns olika typer av styrmedel som staten och kommuner använder sig av. Enligt Pierre (2007) är dessa juridiska, ideologiska och ekonomiska. Den juridiska styrningen behandlar de lagar, förordningar eller andra rättsliga regler vilka måste följas av de som det riktas till. I den svenska skolan är det enbart staten som har befogenhet att stifta och ändra rättsligt bindande regler. Enligt Vedung (2009) är det viktigt att det finns tydliga påföljder när ett lagbrott sker. Den ideologiska styrningen är en indirekt styrning och sker på olika sätt. Styrningen är de centrala styrdokumenterna och används som ett verktyg för att kunna påverka innehållet i verksamheten. Ett exempel är läroplanernas värdegrund och kunskapsmål som återfinns i dagens skolor och förskolor (Pierre, 2007). På senare tid beskriver Wahlström (2011) hur utvärdering och kvalitetsarbete har blivit allt viktigare i den ideologiska styrningen och menar att det bidrar till att urskilja viktiga områden från andra. Den ekonomiska styrningen innebär de ekonomiska resurserna som staten delar ut eller väljer att dra in (Pierre, 2007). Genom exempelvis användning av riktade statsbidrag kan staten stimulera och stödja verksamheter för att uppnå politiska mål och även dra in medel för att undvika ett icke önskvärt handlande. Genom att utforma de finansiella villkoren i form av budget och anslagssystem kan staten styra innehållet i verksamheten på olika sätt. Vidare kan det innebära att både staten och kommunen kan välja mellan de specialdestinerade eller generella bidragen till skolans verksamhet enligt Pierre (2007).

1.1.2 Statsbidrag till kommuner och landsting

Med statsbidrag menas bidrag från staten riktade till olika mottagare för att uppnå politiska mål (Folkhälsomyndigheten, 2019). Huvudsyftet med bidragen är att tillgodose olika verksamheter ekonomiskt stöd för att kunna genomföra insatser inom olika områden (Sveriges Kommuner

och Regioner, 2019). Dagens kommuner och regioner kan tilldelas både generella och riktade statsbidrag från staten. De generella statsbidragen används framförallt till att finansiera inkomstutjämningsystemet samt reglerar uppdragen mellan stat och kommun. Utjämningsystemet ska garantera att alla kommuner har lika förutsättningar när det gäller deras ekonomi och välfärd (SKR, 2019). Inför varje år väljer kommuner hur dessa pengar ska fördelas ut till varje verksamhetsområde såsom skola, äldreomsorg, socialtjänst, kultur och fritid och så vidare. De riktade statsbidragen som kommuner, landsting eller privata huvudmän kan söka avser ett visst ändamål. Bidragen används av staten som direkt styrmedel över huvudmännen då de kan påverka och förverkliga regeringens politik (Riksrevisionen, 2016).

1.1.3 Skolverkets uppdrag för mindre barngrupper

Förskolan spelar en viktig roll för barns allsidiga utveckling och bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. I läroplanen för förskolan redogörs vad barnen ska få möta under sin tid i förskolan och vilket ansvar rektorn och förskollärare har. Rektorer, förskollärare och arbetslag har ett ansvar att bevara en god kvalitet för att stötta barnen till utveckling och lärande. Enligt Skollagen (SFS 2010:800) är det huvudmannens uppgift att barngrupperna i förskolan har en lämplig sammansättning och storlek. En viktig förutsättning för att förskolan ska kunna uppfylla målen för verksamheten är att barngrupperna har en passande storlek och att personaltätheten är tillräcklig. Av den orsaken har statens skolverk på uppdrag av regeringen fördelat ut ett riktat statsbidrag som Utbildningsdepartementet utformat, för insatser som syftar till att minska barngruppernas storlek i förskolan som huvudmännen kan ansöka om (SFS 2015:404).

Sedan 2015 har Skolverket fördelat ut det riktade statsbidraget till huvudmän för att minska barngrupper i förskolan. För bidragsåret 2015/2016 blev förslaget att dela ut 415 miljoner, men på grund av utebliven information från Skolverket till kommunerna var det få som ansökte. Det resulterade i att Skolverket inför den andra ansökningsomgången 2016/2017 genomförde omfattande informationssatsningar till samtliga huvudmän. 2016/2017 delades 970 miljoner inklusive underutnyttjade medel från föregående bidragsår ut. 242 kommuner och 343 enskilda huvudmän blev beviljade. Bidragen ska skapa förutsättningar för huvudmännen att kunna minska barngrupperna inom förskolan samt kunna ha en hög personaltäthet. Regeringen är tydliga med att bidraget ska leda till önskade resultat och om det inte uppfylls kan det eventuellt bli en ny lagstiftning för att få bukt med problemet (Skolverket, 2015).

Utformningen av förordning (SFS 2015:404) innebär att om verksamheten minskar barngrupperna med en plats, blir beloppet som ska utgå till huvudmannen 30 000 kronor, alternativt en planerad ökning som har undvikits resulterar i samma bidragsbelopp. Vidare i förordningen skall huvudmännen prioritera de yngsta barnen i gruppen. Skolverket (2016) klassar barn i åldersintervallet 0-3 år som de yngsta.

När Skolverket redovisade uppdraget gällande ett lämpligt riktmärke för barngrupperna krävdes det först att barnen delades in i grupper. De minsta barnen som är mellan 0-3 år har ett riktmärke på mellan 6-12 barn per barngrupp, barn mellan 4-5 år har ett riktmärke på 9-15 barn. Enligt Skolverkets rapport är det fler faktorer som tas i anspråk men åldersintervallet är det mest

centrala. Faktorerna delas huvudsakligen in i fyra grupper; personalens utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppens sammansättning samt förskolans fysiska miljö. Organisationerna som deltog var splittrade i frågan om det är lämpligt att använda sig av ett mått i siffror då det väldigt enkelt kan bli någon form av lägsta värde (Skolverket, 2016).

1.2 Problemdiskussion

Statskontorets (2019) analys belyser att antalet riktade statsbidrag till kommuner som är avsedda för specifika insatser eller ändamål ökar. Bakgrunden till Statskontorets analys var att regeringen ville få större förståelse för hur deras styrmetoder påverkade kommuner och landsting, men även kunna se om åtgärderna fick önskad effekt. Huvudmännen som uppfyller villkoren har möjligheten att ansöka om bidragen för att stimulera insatser inom prioriterade områden. Efter beviljad ansökan tillkommer specifika styreffekter från statens skolverk som huvudmännen måste ta hänsyn till. Genom att styra på en mycket mer detaljerad nivå har dessa nya lagar, förordningar och föreskrifter minskat både kommunernas och landstingens handlingsfrihet (Statskontoret, 2019). Riksrevisionen (2017a) belyser i sin utredning och uppmärksammar att regleringarna som medföljer bidragen är lika för alla, vilket innebär att förutsättningarna i storlek, demografi, arbetsmarknad och andra liknande faktorer som skiljer sig mellan kommunerna inte beaktas.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2019) har under 2019 på uppdrag av regeringen gjort en rapport "*Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola.*" SKL beskriver hur de riktade statsbidragen inom skolområdet ger kortsiktig och ojämn styrning som försvårar kommunernas planering samt hantering av sin ekonomi. Kritik som kommuner för mot riktade statsbidrag är att detaljstyrningen kan leda till administrativ börda och minskar möjligheter att effektivisera sin verksamhet. Dessa satsningar måste även sökas på nytt varje budgetår vilket inte garanterar långsiktiga planeringsperspektiv (SKL, 2018). En av de stora utmaningar som kommunala huvudmän står inför är att anpassa verksamheten utifrån bidragets innehåll men även hur verksamheten ska bedrivas vidare vid uteblivet bidrag. Det är en ansvarsfråga som både Skolverket och kommunala huvudmän borde ta hänsyn till.

Dahlström (2018) menar att det är viktigt att urskilja vem som är ansvarig och vilka mekanismer som finns för ansvarsutkrävande. Genom allmänna val, misstroendeförklaring, statsrådets juridiska ansvar samt statligt tjänsteansvar kan ansvarsutkrävandet tillhandahållas. För att utkräva ett ansvarstagande är det viktigt att veta vilken nivå, instans, myndighet, enhet eller avdelning som är ansvarig (Dahlström, 2018). Enligt Light (1995) kan otydligt ansvar i många fall gå att likställa med inget ansvar alls, eftersom det resulterar att de utpekade har möjligheten att hänvisa vidare till någon annan. För det riktade statsbidraget gällande mindre barngrupper är det Skolverket som utformar och beslutar om innehållet. Huvudmännens uppgift är att utefter det tillse utförandet i den lokala förskoleenheten och rapportera utfallet till Skolverket. Även om den övergripande ansvarsfrågan är överskådlig, uppstår problematiska ansvarsfrågor när de verkställs på lokal nivå med de förutsättningar som kommunen har.

Skolverket beviljar ansökan från huvudmännen och därefter godkänner myndigheten en utbetalning. Vad händer efter utbetalning? Var hamnar skärningspunkten mellan att ta ett ansvar samt utkräva ett hos de involverade aktörerna? Genom att i detalj följa ansvaret som Skolverket har i processen via dokument och därefter ställa det mot de frågor och problem som uppstår på lokal nivå, vill få vi ge en närmare bild på hur ansvarsfrågan tolkas via olika aktörer på den lokala nivån. Förhoppningsvis vill vi att studiens innehåll ska bidra till att skapa en medvetenhet

på lokal nivå om vilka utmaningar som uppstår när bidraget erhålls och nyttjas, men även hos Skolverket för framtida fördelning av bidraget.

1.3 Syfte och frågeställning

1.3.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att identifiera hur ansvarsfördelningen mellan statens skolverk och kommunala huvudmän formas när de riktade statsbidragen fördelas ut, samt vilket ansvarsutkrävande respektive part kan förvänta sig av den andra. Vi vill få en ökad förståelse för de specifika grundproblemen som uppstår mellan nationell styrning och kommunalt självstyre utifrån ansvarsperspektivet. För att uppnå studiens syfte har vi valt att studera en kranskommun till Göteborg som har sökt bidraget från att det infördes läsåret 2015/2016 och blivit beviljade fram till denna tidpunkt.

1.3.2 Avgränsning och frågeställning

De riktade statsbidragen är många och delas ut av flera statliga myndigheter till mottagare som ska uppfylla dess syften. I denna uppsats har vi valt att lägga fokus på det riktade statsbidraget för mindre barngrupper som delas ut av Skolverket i en specifik kommun. Vår avgränsning tar hänsyn till kandidatarbetets projektperiod som omfattar 10 veckor och baserar sig på att se hur ansvars- och rollperspektivet ser ut i en av Sveriges kommuner som brukar söka och tillhandahålla bidraget. Vi kommer också belysa ansvarsfrågan utifrån statligt förhållningssätt med hjälp av offentligt tryck. Iakttagelserna som förekommer i studien är inte utformad så att de kan generaliseras till samtliga kommuner i landet, utan dess syfte är att försöka förstå mönster och problembilder som kan vara relevanta att reflektera över för de kommuner som inte ingått studien.

- Vilket ansvarstagande samt ansvarsutkrävande har Skolverket och kommunen i förhållande till varandra?

2. Teoretisk Referensram

Nedan ges en presentation av det teoretiska ramverk som ligger till grund för uppsatsen. Först presenteras centralisering och decentralisering med en redogörelse av teorierna genom Jarl och Pierres variabler reglering och huvudmannaskap. Det skapar en förståelse av styrningen mellan stat och kommun och är ett verktyg i analysen där teorin appliceras på materialet. Sedan följer en teoretisk diskussion om förutsättningar för ett ansvarsutkrävande utifrån Carl Fredrichs och Herbert Finers syn. Dessa begrepp styr sedan uppsatsens fortsatta analys och hjälper oss att förstå ansvarsfrågan i det riktade statsbidraget som avser mindre barngrupper i förskoleverksamheten.

2.1 Centralisering och Decentralisering

Begreppen centralisering och decentralisering tas i anspråk för att belysa på vilken nivå besluten i en organisation ska fattas. Vilken styrning som anses lämplig för situationen är beroende på arbetsuppgifterna som ska utföras inom organisationen (Jacobsen, 2014). Den centraliserade ordningen innebär enligt Jarl och Pierre (2018) att beslutsmakt flyttas uppåt i hierarkin mot ledningsnivå. Jarl och Pierre (2018) beaktar hur politiker ideligen använder uttryck som *lika standard* eller *rättighetslagstiftning* som argument för att beslutet ska fattas på nationell nivå istället för lokal. Jacobsen (2014) identifierar både fördelar och nackdelar med styrningen. Fördelarna visar på tydliga styrsignaler, tydligt ansvar och likartad praktik. En forskning som har gjorts av Csaszar (2012) inom området visar att graden av centralisering påverkar de felaktiga beslut som sker i en organisation. Jacobsen (2014) betonar att en centraliserad organisation gör färre fel än en decentraliserad. Vidare listar Jacobsen (2014) nackdelarna som förekommer med en centralt styrd organisation och lyfter de negativa egenskaperna som tröghet, liten flexibilitet samt förlorad lokal information i hierarkin.

Decentralisering innebär att besluts- och handlingsbefogenheter till skillnad från centralisering flyttas från högre till lägre nivåer i organisationer. Decentraliseringen påverkar den samordning och styrning så att beslutsrätt och huvudmannaskap flyttas från stat till kommun. Under 1980-talet decentraliserades flera verksamheter i den svenska offentliga sektorn bland annat plan- och bygglagstiftningen, socialtjänsten och inte minst skolan. Syftet med decentraliseringen var att öka det lokala handlingsutrymmet för kommuner att anpassa politik och välfärdstjänster till lokala förutsättningar som bättre kan tillgodose medborgarnas behov. Därmed blir kommuner mer intressanta för lokala organisationer, som kan påverka politiken hos den mer självbestämmande kommunen (Jarl & Pierre, 2018). Utöver lokal anpassning är flexibilitet, motivation och snabbhet fördelarna som styrningen för med sig enligt Jacobsen (2014). Även Leiponen och Helfat (2011) nämner hur flexibilitet och anpassning vid behov av snabba förändringar bidrar till organisationens konkurrenskraftighet i dess omvärld. De negativa aspekterna som förekommer i styrningen är bland annat enligt Jacobsen (2014) bristande styrning och suboptimering, oklart ansvar samt oförutsägbarhet.

2.2 Decentraliserings olika dimensioner

Enligt Jarl och Pierre (2018) förekommer decentraliseringen som process i två olika dimensioner; reglering och huvudmannaskap. Den offentliga verksamheten kan avse en eller båda dimensionerna:

Reglering: Reglering innebär att regleringsmakten fördelas mellan olika nivåer i det politiska systemet. Jarl och Pierre (2018) menar att reglering är det beslut som offentliga institutioner tar om det offentliga verksamhetsinnehållet som avser de mål eller riktningar verksamheten ska förhålla sig till. Tidigare bedrev Sveriges kommuner sina verksamheter genom att implementera statliga beslut med hjälp av riktade statsbidrag. Idag sker det genom generella bidrag där reglering av decentralisering förekommer i olika former. Ett exempel är att staten kan ge handlingsutrymme till kommuner och låter de själva bestämma i vissa frågor. En annan variant är att låta lagstiftningen enbart ange mål och därefter får kommunen organisera för att uppnå målen för verksamheten. Den sistnämnda varianten var grunden till decentraliseringen som genomfördes i Sverige under 1980-talet och början på 1990-talet, då ramlagar ersatte tidigare detaljerade regler. Ramlagarna innehöll definierade mål för verksamheter inom en viss sektor som sedan gav kommunerna större frihet att utforma och genomföra verksamheten inom dessa ramar (Jarl & Pierre, 2018).

Huvudmannaskap: Dimensionen avser ansvaret för det administrativa och operativa, det vill säga ansvaret för den dagliga ledningen i form av ledningsfunktion och ansvarstagande. Ett exempel på decentralisering av huvudmannaskap är skolan. Här skedde en förflyttning av ansvar från stat till kommun, som idag har det övergripande ansvaret. De får ekonomiskt stöd från staten genom generella statsbidrag och därefter rättar de sig efter skollagarna (Jarl & Pierre, 2018).

2.2.1 Det riktade statsbidragets uttryck i dimensionerna

Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper kommer i form av målstyrning för kommuner. Det innebär att huvudmännen som ansöker om bidraget är mer eller mindre medvetna om att de kommer bli reglerade till följd av ansökan. Regleringen innebär att det är Skolverket som fattat beslutsinnehållet och hur kommunerna ska arbeta med det. Som huvudman ligger det ett ansvar att göra en analys om vad som medföljer med regleringen. Ett potentiellt problem är om analysen inte har gjorts av huvudmannen i förväg där kraven samt villkoren upplevs svåra att uppnå. Den andra dimensionen uppstår när kommunen har fått bidraget där de har huvudmannaskapet, i vårt fall skolområdet. Hädanefter är det huvudmannens uppdrag att skapa de förutsättningar som behövs i verksamheten för att nå de uppsatta målen och samtidigt vara medvetna om de krav som kommer i uttryck av skollag och förordningar.

2.3 Olika perspektiv på ansvarsutkrävande

Vad menas med ansvarsutkrävande och hur är det tänkt att det ska gå till? I ett demokratiskt samhälle ska möjligheten finnas att ställa personer i politiska befattningar till svars vid missnöje. De röstberättigade medborgarnas rätt är att utkräva ett ansvar när uppgifter i en verksamhet inte utförs, de ansvariga ska genom folkviljan ersättas eller bli bestraffade (Ahlbäck, 1999). Dock kan inte den demokratiska processen utgöra grunden för ansvarsutkrävandet i förvaltningen med hänsyn till ej demokratiska tillsatta tjänstemän (Rothstein, 2014). Det innebär för att demokratiska systemets legitimitet ska bevaras är det

viktigt att ansvarsutkrävande av annan form intar en betydande del i den offentliga organisationen (Peters, 2014).

Hur ansvarsutkrävandet ska utformas mellan politik och förvaltning finns det två olika synsätt som förekommer i debatten mellan Carl Friedrich och Herbert Finer. Även om debatten ägde rum mer än 75 år sedan är ämnet fortsatt relevant för att påpeka hur en ansvarig förvaltning ska tillförsäkras och bör granskas (Dahlström, 2018). Friedrich (1940) menar att politik och förvaltning hör ihop eftersom politik formuleras och implementeras samtidigt. Han anser därför att ansvaret hos förvaltaren ska lockas fram och inte bli tvingande. Det administrativa ansvaret ska garanteras av tjänstemännens plikt känsla gentemot allmänheten och respekten för den egna offentliga verksamhetens mål och regler. Finer (1941) invänder mot denna syn och förespråkar strikt åtskillnad mellan politik och förvaltning. Finer anser istället för att ge förvaltningen nya former av ansvar bör dess inflytande begränsas till varje pris. I kontrast till Friedrich som följaktligen bygger på människans sannfärdighet, bör förvaltningens ansvar kopplas till underordning och extern kontroll i Finers resonemang. Finer utvecklar resonemanget och menar att maktmissbruk i förvaltningar oundvikligt förekommer, därför sker ansvarsutkrävandet genom bestraffning och sanktioner för att hålla förvaltningen under kontroll samt framtvinga ansvarskänslan. Som motargument till detta förespråkar Friedrich ett ansvarsutkrävande genom en så kallad kollegial diskussion för att rättfärdiga de tagna besluten och verksamhetsrutinerna.

2.4 Förutsättningar för ansvarsutkrävande

För att förstå kärnan av ovanstående resonemang genom Friedrichs och Finers syn på ansvarsutkrävandet inom politik och förvaltning, används följande tre förutsättningar som ska vara uppfyllda för att kräva ett ansvar, framtagna av Ahlbäck (1999):

1. Det går att urskilja vem som är ansvarig.
2. Det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivs bra eller dåligt.
3. Det finns mekanismer för att utkräva ett ansvar.

2.4.1 Friedrichs syn utifrån förutsättningarna

Enligt Friedrich (1940) har det under en lång tid varit svårt att skilja på vad politikerna vill uppnå och vad de själva har tänkt att göra för att nå målen. Politikerna bedriver två olika system där ett system beskriver vad som behövs förbättras samt tillvägagångssättet, medan det andra systemet är processen för att uppfylla förbättringen. Friedrich betonar att ett återkommande problem i systemet är att ansvaret ständigt hamnar på olika aktörer utan någon substans till varför det har hamnat just där. Istället för att se över hur ansvarsfördelningen är utformad, väljer politiker att upprätta olika kontroller och uppföljningsrutiner för att se till så de uppsatta målen uppfylls (Friedrich 1940).

Enligt Friedrich är det viktigt att ta hänsyn till två aspekter för att kräva ett ansvar, den som har makten att ta beslutet och den som ska förvalta det och hur deras olika funktion tydliggörs. Det innebär för att kunna utkräva ett ansvar för genomförandet av beslutet, så bör det vara tydligt och ska kunna uppfyllas av mottagaren. Även Wood och Waterman (1994) belyser vikten av kunskap och information om hur förvaltningen bedriver sitt arbete, för att utkräva ansvar av de styrande. Enligt Friedrichs filosofi är det de som jobbar inom organisationen som ska känna ett ansvar för att beslutet de fattar är korrekt.

Utifrån den första förutsättningen hävdar Friedrich att ansvarsutkrävandet ska utgå ifrån organisationen som helhet och inte den enskilda individen. Han menar att det inte är nödvändigt att urskilja de ansvariga i organisationen för dess omvärld. För den anställda individen blir det däremot tydligt genom kollegial dialog, sin kompetens och moral huruvida vederbörande är ansvarig i en situation eller inte. Även verksamheten får en tydligare bild ur ansvarsfrågan. Dock belyser Friedrich komplexiteten som förekommer mellan ansvarsutkrävandet och ansvarstagandet och menar att även om det finns ett avtal mellan två parter är det uppenbart att ett sådant avtal kan vara ofullständigt, oavsett vem som är inblandad.

Den andra förutsättningen huruvida den offentliga verksamheten bedrivs bra eller dåligt genom framarbetad kunskap är bunden till enskilde tjänstemannens yrkesskicklighet enligt Friedrich. Individens handlande kan värderas genom förväntningarna och inställningen till beslutet med hjälp av en dialog mellan tjänstemännen. Här finns det inget behov av extern granskare som dessutom påverkar tjänstemännens motivation och kreativitet negativt. Istället menar Friedrich att korrekt hantering av sina arbetsuppgifter hos den offentligt anställda eliminerar att något fel ska kunna upptäckas av externa aktörer.

Friedrich hävdar att politiska huvudmän tar beslut som kan påverka berörda parter både positivt och negativt, därför är det viktigt att de som tar dessa beslut är insatta i hela processen. Mekanismerna för att utkräva ett ansvar i enlighet med tredje förutsättningen förkastar Friedrich de mer klassiska bestraffningarna såsom avskedande. Dessa mekanismer tvingar fram ansvarsutkrävandet och tjänar inget till. Istället ska detta lockas fram genom att den som tilldelas ansvaret ska känna ett internt ansvarsutkrävande för måluppfyllelse.

2.4.2 Finers syn utifrån förutsättningarna

Finers (1941) resonemang utifrån första förutsättningen bygger på att det alltid ska finnas en individ som är ansvarig. Oberoende av nivån den ansvarige är i organisationen ska det alltid gå att lokalisera vem det är inom organisationens ledning som har yttersta ansvaret. Med Finers syn på ansvar är det alltså lätt att härleda vem som tagit beslutet och då få svar på frågan i vilket syfte beslutet togs.

Huruvida det finns kunskap om den offentliga verksamheten bedrivs bra eller dåligt i enlighet med andra förutsättningen, menar Finer att politikerna inte tar de beslut som samhället behöver mest utan istället försöker de anpassa sina beslut till att göra allmänheten nöjd. Därför ska de som arbetar inom offentlig verksamhet granskas av utomstående aktörer som besitter kunskap och kompetens kring verksamheten för att se till att den bedrivs på ett korrekt sätt. Finer utvecklar sitt resonemang och menar att maktmissbruk kan förekomma av statliga tjänstemän om de inte hålls under uppsikt, därför ska ansvarstaganden hos beslutsfattarna alltid ifrågasättas. Sista förutsättningen om mekanismer för att utkräva ett ansvar får man genom bestraffningar och sanktioner. Genom att utforma vissa kanaler och verktyg som visar ansvariga individer kan de ställas till svars för sina handlingar (Finer, 1941).

3. Metod och material

För att undersöka vår forskningsfråga har vi valt en kvalitativ metod. Detta avsnitt kommer att förklara valet av metod och relevansen till forskningsfrågan. Därefter förklaras hur materialet har samlats in och anledningen till varför just dessa respondenter valdes ut. Vidare beskrivs hur intervjuerna strukturerades och utfördes. Slutligen kommer en förklaring hur tolkningen av dokumenten genomfördes och kapitlet avslutas med vilket förhållningssätt vi har haft till litteraturen samt granskningen.

3.1 Kvalitativ forskningsmetodik

Grunderna i den kvalitativa forskningen är att fokus vid insamlingen av data är de mjuka värdena exempelvis intervjuer eller analyser enligt Patel och Davidsson (2011). När underliggande mönster ska analyseras menar Patel och Davidsson att det är denna forskningsmetod som är bäst att använda sig av. För att få en så bra bild som möjligt av problemet och kunna utreda forskningsfrågan på ett rättvist sätt har vi valt att använda oss av en kvalitativ metod genom att tillämpa intervjuer som har varit semistrukturerade. I enlighet med Patel och Davidsson (2011) skapar detta en förståelse för vilken uppfattning respondenten har om frågan. Vidare menar Patel och Davidsson (2011) för att förstå och tolka ett problem bör verbala analysmetoder användas. Intervjuerna som genomförts har varit av semistrukturerad art för att svaren inte ska bli standardiserade, utan få kunskap om forskningsfrågan och hur dess omständigheter har upplevts i verkligheten. Att välja en semistrukturerad intervjuform förenklade också för både författarna samt respondenter att ställa följdfrågor som var av intresse under tiden som intervjun fortlöpte vilket gjorde det enklare att skapa sig en bra helhetsbild och få tydligare svar på frågorna. Den teoretiska kunskapen om ämnet samlades in gemensamt av författarna för att säkerställa att båda hade liknande förutsättningar och få två olika infallsvinklar vid varje svar som respondenterna gav. Frågorna har bearbetats fram för att få så mycket relevant information som möjligt av respondenterna vid varje intervju.

3.2 Datainsamling

Insamlingen av material har skett stegvis, till en början diskuterades problemet och hur informationen hämtas in på ett korrekt men samtidigt överskådligt sätt som möjligt. Att skapa sig en uppfattning hur bidraget fördelas och vem som ansvarar för vad var centralt. Efter det valdes kommuner ut som var medelstora för att kunna få en helhetsbild vid första intervju. Följande fem kommuner kontaktades; Ale Kommun, Mölndals Stad, Härryda Kommun, Kungälv Kommun samt Partille Kommun. Här lades ingen vikt på vilken kommun som svarade först utan fokus var på vilken roll personen i kommunen hade som tog kontakt med oss. Kommunerna fick en fråga skickad till deras e-postadress där författarna efterfrågade om det fanns intresse att ställa upp på en intervju med vår forskningsfråga som grund.

När lämplig person som kunde leverera en, enligt författarna, bra beskrivning av hur processen gällande statsbidrag gick till och som var väl insatt i ämnet beslutades det för intervju. Intervjun var av semistrukturerad karaktär vilket innebär att respondenterna har stor frihet att utforma

svaren (Patel & Davidsson, 2011). Frågorna var bestämda i förväg men respondenten fick inte möjligheten att läsa dem innan då författarna ansåg att svaren kunde vara förutbestämda och följdfrågorna hade inte haft samma effekt. Efter att varje separat intervju skett transkriberades den av en författare. Detta för att intervjun skulle återberättas på ett så korrekt och trovärdigt sätt som möjligt.

3.3 Urval

När förståelse skapats för processen så sattes ramarna upp för vilka som skulle intervjuas samt till vilket syfte. För att få svar på forskningsfrågan valdes lämpliga personer ut genom snöbollsmetoden vilket innebär att personer i urvalet rekommenderar nya personer tills forskarna har anser att urvalet är tillräckligt stort (Denscombe, 2014). Valet föll på tre respondenter som alla har sin egen funktion i processen när det gäller att behandla och använda sig av det riktade statsbidraget. Respondenterna var följande; en controller på den berörda kommunen, en ansvarig rektor för en förskola i kommunen som har tagit emot det riktade statsbidraget samt verksamhetschefen för kommunen vars uppgift är att strukturera arbetet för alla rektorer i verksamheten.

3.4 Genomförandet av intervjuer

Vår första intervju var en pilotintervju och fördelen med det var att kunna prova om frågorna var relevanta för ämnet samt testa ordningsföljden (Danielson, 2012). Båda var närvarande där en ställde frågor och den andre spelade in och antecknade avvikande noteringar som var av intresse till uppsatsen. Efter pilotintervjun skapades en djupare förståelse och vi bestämde oss för att ändra frågorna inför kommande intervjuer för att närma oss problemområdet ytterligare. Frågorna diskuterades även sinsemellan för att säkerställa att alla aspekter var belysta. Intervjufrågorna skickades i förväg till intervjupersonerna till skillnad från pilotintervjun för att respondenterna skulle kunna förbereda sig och utforma sina svar. Ljudinspelning förekom efter godkännande av respondenterna för att kunna återspegla svaren på ett så rättvist och korrekt sätt som möjligt vilket även Patel och Davidsson (2011) betonar är viktigt. I enlighet med Henricson och Billhult (2012) hade vi som strategi innan samtliga intervjuer börjat att samtala med intervjupersonen om vardagliga samtalsämnen för att uppnå en mer avslappnad stämning. Bryman (2011) hävdar att metoder som använder sig av kvalitativ forskning kan leda till subjektiva tolkningar. Kritiken grundar sig i att det är svårt att utläsa och tolka det som respondenten menar utifrån transkriberingen. Vi har under hela uppsatsen försökt vara så transparenta som möjligt. För att undvika missuppfattningar och feltolkningar har respondenterna fått läsa igenom och ge sitt godkännande för hur deras svar har återgetts.

3.5 Tolkning av dokument

Mycket av informationen till arbetet har inhämtats via dokument från stat, kommun, landsting samt andra granskande funktioner. För att skapa en förståelse av vad som sägs i dessa dokument har vi använt oss av kritisk tolkning. Genom att inhämta information från de dokument och förordningar som staten ger ut har vi gjort språkliga analyser av dokumenten och ställt dessa i relation till hur vi själva tolkar det. Enligt Gustafsson (2013) är en textanalys en tolkning där texten undersöks med sammanhanget den befinner sig i. Störst fokus har varit att analyserna

styrdokument och granskande rapporter som Skolverket har gett ut angående det riktade statsbidraget för att utläsa maktutövningen och ansvarsutkrävandet som de använder sig av.

3.6 Källkritik

Vid granskning av offentligt tryck och andra dokument har författarna använt sig av stor försiktighet. Innan dokumenten har använts har det säkerställts att trycket har varit av offentlig karaktär. Enligt Patel och Davidsson (2011) skall alla dokument granskas med ett kritiskt förhållningssätt vilket innebär att syftet för dokumentets skapande och omständigheter för att dokumentet togs fram har tagits i beaktning. Detta för att kunna uppvisa en så neutral bild som möjligt, något som Patel & Davidsson (2011) poängterar är viktigt.

4. Empiri

I följande avsnitt presenteras det huvudsakliga materialet som kommer från offentligt tryck och intervjuanalys som berör det riktade statsbidraget för mindre barngrupper till förskolor. Innehållet från offentligt tryck behandlar material som har publicerats av regering, riksdag, skolmyndigheter och kommuner, för att förstå och få en övertäckande bild över ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer. Det efterföljande materialet i avsnittet är intervjuanalys från kommunala huvudmän i processen som har ansökt och blivit beviljade statsbidraget. Genom deras uppfattning och syn på bidragets funktionalitet vill vi få en djupare förståelse om ansvarsfördelningen. Hur bidragets innehåll tolkas av huvudmännen samt vilka problem och utmaningar som förekommer i verksamheten för måluppfyllelse.

4.1 Skolverkets funktion i processen

Materialet som presenteras i detta kapitel baseras på en tolkning av de statliga dokument som belyser skolmyndighetens ansvar. Fokus här har varit att belysa Skolverkets ansvar i processen med riktade statsbidrag. Genom systematiskt letande i olika dokument från offentligt tryck som behandlar myndigheten var tanken att få förståelse för rollen i ansvarsfrågan som myndigheten har. Därför kommer materialet som presenteras i avsnittet utgå ifrån författarnas tolkning av de offentliga tryck och utredningar för att åskådliggöra studiens problemformulering.

4.1.1 Utformning av bidraget

Utbildningsdepartementet tog fram förordning (SFS 2015:404) åt Skolverket efter att beslut tagits att ge ut riktade statsbidrag till förskolor, både kommunala och fristående huvudmän, för mindre barngrupper. I förordningen framgår det att syftet med bidraget är att barngruppsstorlekarna i förskolan ska minska. Skolverkets definition för barngrupper är de barn som är inskrivna på en avdelning och den gruppen som barnet ingår i större delen av sin dag i förskolan (Skolverket, 2019a). Huvudmännen som blev beviljade bidraget skall nyttja det på ett sådant sätt att barngrupperna blir mindre alternativt motverka en ökning. På Skolverkets hemsida finns information om vilka åtgärder bidraget får användas till och hur minskning av barngruppen kan ske. Bidraget är bundet till huvudmannen som ansökte och kan inte nyttjas av en annan huvudman. Vidare får inte bidraget användas till att barn antas till annan omsorg än förskola. Personalförstärkning och att placera barn i omsorgsformen pedagogisk omsorg är enligt Skolverket inte godkända åtgärder. Minskningen av barngrupperna sker på följande sätt antingen genom färre inskrivna barn eller skapande av fler barngrupper i förskolan. Fler barngrupper kan både skapas och ökas så länge den genomsnittliga storleken minskar (Skolverket, 2019a).

Enligt förordningen (SFS 2015:404) lämnas bidraget ett år i taget, där bidragsåret startar den 1 juli. Vid ansökan lämnas en prognos för storleken på barngruppen per den 15 oktober. Här kräver Skolverket underlag hur huvudmannen har tänkt att uppnå målet samt vilket syfte

bidraget ska fylla, minska barngrupperna eller motverka en ökning. Förordningen (SFS 2015:404) har även som krav att huvudmännen ska komma med material hur de har tänkt att göra uppföljningen efteråt. Om det sökta beloppet av huvudmännen, oberoende om det är kommunala eller fristående, så kommer Skolverket basera fördelningen av bidraget på utomstående faktorer exempelvis socioekonomiska.

4.1.2 Ansvarsfördelning - vem gör vad inom skolan?

4.1.2.1 Skolmyndigheter

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är tre myndigheter som hjälper till att ta fram underlag för riksdag och regering. De har sedan som uppgift att genomföra de bestämda målen från regeringen där målet är att elever ska få en bra utbildning i trygg miljö (Skolverket, 2019b).

Skolverket är en förvaltningsmyndighet som är tillsatt för att styra skolan och förskolan i rätt riktning. På uppdrag av regeringen skapar och upprättar de styrdokument samt sköter administration och fördelar statsbidragen. Skolverket ansvarar bland annat för att kartlägga statistik för skolområdet om hur skolan fungerar och tar fram kunskapskrav i alla ämnen (Skolverket, 2019b).

Skolinspektionens uppgift är att granska svenska skolor och se till att de följer lagar och regler. Inspektionen har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Genom tillsyn och kvalitetsgranskning ska myndigheten bidra till ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet. Utöver det har de som uppdrag att utöva tillsyn över huvudmän och verksamheter. De ger råd och vägledning om vad som behövs rättas till utifrån de krav som återfinns i lagstiftningen (Skolinspektionen, 2019).

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) arbetar främsta för att barn, unga och vuxna ska få möjligheten att nå målen för sin utbildning oavsett funktionsförmåga och förutsättning. Med tillgängliga läromedel, statsbidrag, specialpedagogiskt stöd och undervisning i specialskolor erbjuder myndigheten stöd i form av kunskap och kompetensutveckling över hela Sverige (Specialpedagogiska skolmyndigheten, 2019).

Det förekommer att dessa skolmyndigheter samarbetar i form av olika uppdrag. Ett exempel är under våren 2019 där de så kallade skolhuvudmannadialogerna genomfördes. Tanken är att varje myndighet bidrar med personal och information. Genom planering, genomförande, uppföljning och utvärdering är syftet med dialogerna att skolcheferna ska få idéer och kunskap om hur de kan organisera och utveckla sitt arbete. Dialogerna används även för att skapa förutsättningar för en likvärdig och inkluderande utbildning som säkerställer att alla elever får det stöd de har rätt till. Utöver det vill myndigheterna få en bild av skolchefernas utmaningar och behov, men också en möjlighet för skolcheferna att få kunskap om vilket statligt stöd som finns att erhålla (SOU 2018:41).

4.1.2.2 Skolverkets ramar och riktlinjer

Regeringen är uppdragsgivare och anger ramarna för Skolverket genom instruktioner i förordningar. Förordningen innehåller beskrivningar om myndighetens grundläggande

uppgifter, ledningsform och anställningar. Genom årliga regleringsbrev styr regeringen de övergripande målen och de ekonomiska ramarna för Skolverket. Senast den 22 februari varje år lämnar myndigheten årsredovisning för året som gått (Skolverket, 2019c).

I förordning (SFS 2015:1047) framgår det instruktioner för Skolverket, där beskrivs ramarna och riktlinjerna för myndigheten. Nedan tas några av de instruktioner som upplevs relevanta för studien.

Uppgifter:

- I instruktioner som Skolverket har fått framgår det bl.a. att myndigheten genom sin verksamhet ska bedriva och främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Genom goda förutsättningar bidra till barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.
- Myndigheten ska inom ramen för detta främja stärkt likvärdighet mellan skolor och förskolor (SFS 2015:1047).
- Genom att följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde ska myndigheten göra kontinuerliga analyser av behov för åtgärder inom området.
- Myndigheten ska även arbeta fram och genomföra insatser som tar hänsyn till dessa behov (SFS 2015:1047).

Uppföljning, utvärdering och statistik:

- Det ansvaret som myndigheten har inom uppföljning och utvärdering framgår i skollagen (SFS 2010:800). Myndigheten ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen.
- Vidare ska även myndigheten analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter och anpassa efter respektive utbildning.
- Myndigheten ska både lämna och vidta åtgärder för att främja den fortsatta utvecklingen och kvaliteten.
- Resultaten av uppföljning och utvärdering från myndighetens arbete ska sammanfattas och publiceras (SFS 2015:1047).

Stöd till skolutveckling:

- I nära samarbete med kommuner och andra huvudmän ska myndigheten stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter.
- Myndigheten ska bidra till att förbättra förutsättningarna för huvudmännen att utveckla verksamheten för ökad måluppfyllelse genom nedan tre punkter.
 1. Erbjud kompetensutveckling för personalen som jobbar inom verksamheten.
 2. Samla in resultat av forskning som skett och sammanställa den på ett lättöverskådligt sätt.
 3. Vara flexibla och kunna erbjuda utveckling inom områden som anses prioriterade på lokal nivå (SFS 2015:1047).

Hantering av statliga stöd och bidrag:

- Myndigheten har som uppgift att administrera statliga stöd och bidrag enligt särskilda förordningar och beslut.
- Myndigheten ansvarar även för att följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag man administrerar (SFS 2015:1047).

4.1.2.3 Skolverket och huvudmännens ansvarstagande utifrån förordningen

Skolverket:

I förordning (SFS 2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan, försöker vi tolka ansvarstaganden från Skolverket. Myndigheten ansvarar för fördelning av bidraget som Utbildningsdepartementet har utformat. I paragraf fem om beslut och utbetalning är det tydligt att det är Skolverket som prövar om frågan för utbetalning av bidraget. Beslutet ska vara förenligt med villkoren och dessutom framgå i beslutet. Om flera ansökningar kommer in än det finns medel för tilldelas i första hand de huvudmän för förskolor med svåra förutsättningar som behöver särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet. Om det föreligger andra urvalsgrunder är det Skolverkets ansvar att meddela föreskrifterna. Under avsnittet uppföljning och redovisning i förordningen har Skolverket som uppgift att följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget. En redovisning av hur bidraget nyttjades ska förekomma i årsredovisningen som myndigheten lämnar till Regeringskansliet.

Kommunen:

I förordning framgår det i fjärde paragrafen att det är huvudmannen som ska fastställa hur de har tänkt att nå det uppsatta målet. Här blir det tydligt att det är kommunen som har ansvaret att redovisa vad de har tänkt att göra för förändringar. Insatserna som huvudmannen upprättar ska vara kopplade till bidragets syfte. Det står angivet i förordning att det är de kommunala huvudmännen som ska redovisa hur uppföljningen har skett kring bidraget. Om inte kommunen har lyckats uppnå syftet så kan de bli återbetalningsskyldiga. Däremot framgår det också i förordningen om det har förekommit företeelser som kommunen inte kunnat ha i beaktning när de sökte bidraget, är de inte skyldiga att betala tillbaka de beviljade medlen som bidraget avsåg (SFS 2015:404).

4.2 Skolverkets ansvarsutkrävande från huvudman

4.2.1 Ansvarsfördelning mellan stat och huvudman

Den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän inom skolväsendet är att huvudmännen för de kommunala och enskilda förskolorna är ansvariga för verksamheten. I vissa fall kan staten vara huvudman för skolor och omfattas i hög grad av samma regler som ovan nämnda huvudmän. De ansvariga huvudmännen för verksamheten är rektorer, lärare, förskolechefer, förskollärare och annan personal inom skolväsendet och de förväntas handla professionellt och i enlighet med sina uppdrag (SOU 2018:41). Enligt Skolverket (2019b) är det huvudmannen som bestämmer om skolans arbetssätt, resurser och förutsättningarna uppfyller det som krävs utifrån de nationella målen. Huvudmannen ska bland annat se till att verksamheten utvecklas med stöd från Skolverket. Skolverkets uppgift enligt sin instruktion är att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter. Myndigheten ska även bidra till att förbättra förutsättningarna för huvudmännen att arbeta med utvecklingen av verksamheten för ökad måluppfyllelse (Utbildningsdepartementet, 2017).



Figur 1: Ansvarsfördelningen för skolverksamheten enligt Skolverket (2011).

Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan är utformat av staten för att sedan sökas och implementeras av huvudmännen vilket leder till raka motsatsen om vad som står i läroplanen. I läroplanen står det beskrivet vilket uppdrag Skolverket och den kommunala huvudmannen har för att uppnå resultat. Det är staten som sätter målen och det är sedan huvudmannens uppdrag att skapa förutsättningarna för att lyckas nå målet. Enligt Skolverket (2011) är det viktigt att huvudmannen vet vilka krav som kommer till uttryck i lagen och förordningar för att uppnå målen. Modellen bygger på att det är subsidiaritetsprincipen som tillämpas mellan Skolverket och kommun. Subsidiaritetsprincipen innebär att det är enheten som ska uppfylla resultatet som sitter på makten att ta beslut och enheter på högre nivå ska endast hjälpa till och bistå med hjälp om det behövs (Skolverket, 2011).

I skollagen (SFS 2010:800) framgår det att det är huvudmännens ansvar att se till så förskolans grupper har en lämplig storlek och att tillräckligt med personal finns tillgängligt. Den statliga styrningen är gentemot den kommunala sektorn uppdelad i två delar, reglering och styrning. Regleringen innehåller lagar, förordningar och föreskrifter om hur kommunerna ska och får agera, vilket tydligt kopplar till förordningen som avser det riktade statsbidraget. Här handlar det endast om statens intresse där kommunerna har ett ansvar att upprätta vissa verksamheter som staten kräver och med den målbild som tillkommer. Med styrning menas statsbidrag av olika slag, handlingsplaner samt överenskommelser. Dessa styrmedel är inte tvingande för kommunerna men om de söks kan det komma att krävas en motprestation (SOU 2007:11). Skolverket uttrycker sig väldigt tydligt att det är huvudmannens uppgift att se till så att villkoren uppfylls. Nedan citat framgår på webbplatsen där huvudmännen söker statsbidrag från Skolverket.

“Den som är ansvarig för att söka statsbidrag, ansvarar också för att se till att villkoren efterföljs och fördelningen av bidraget inom sin eller sina verksamheter.” (Skolverket, 2019d. s. 1).

4.3 Uppföljningar och utvärderingar av Skolverket

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Skolverket. Analysen påvisar att regeringen behöver förändra sin aktuella styrning av myndigheten samtidigt som Skolverket behöver utveckla sin organisation gällande hur de hanterar styrning och uppföljning (Statskontoret, 2015). Enligt Statskontoret påverkar statens detaljerade uppdragsstyrning myndigheten negativt. De stora statsbidragen som är detaljstyrda tränger undan Skolverkets löpande uppgifter som är att följa utvecklingen i skolan. Genomförda

insatser av myndigheten har fått sämre effekt vilket har lett till att regeringens skolpolitik är mindre verkningsfull. Vidare i analysen framför Statskontoret att regering har i stor omfattning styrt Skolverkets finansiering genom medel för särskilda regeringsuppdrag. Det har resulterat i att myndigheten har fått färre möjligheter att använda medlen mer effektivt.

Även Skolverkets (2018) bedömning i deras årsredovisning berör hur den interna effektiviteten inte är tillfredsställande. Det förekommer bland annat ett förväntansgap mellan den interna verksamhetsstöd som levererats och det stöd som efterfrågats (Skolverket, 2018). Problemen i den interna effektiviteten återfinns även i Skolverkets (2018) årsredovisning för 2017, där orsaker enligt myndigheten är okontrollerbara faktorer. En av de saker som redovisas är Skolverkets svårigheter att växa i takt med den ökning av tilldelade medel som de erhåller (Skolverket, 2017). Vidare i årsredovisningen återger myndigheten att en ny organisation håller på att sättas med en ny verksamhetsstruktur som innebär en tydligare styrfilosofi. Målet är en starkare verksamhetsutveckling genom nya styrmodeller. Myndighetens nya uppgifter som de blivit tilldelade på senare år har bland annat lett till en omorganisation som ska ge bättre förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten mer effektivt (Skolverket, 2017).

Skolverket (2011) har genom en granskning utvärderat problematiken angående den bristande måluppfyllelsen i den svenska skolan. Granskningen påvisar att det framkommer grundproblem i skärningspunkten mellan kommunalt självstyre och den nationella styrningen som Skolverket utövar gentemot kommunerna. Skolverket belyser i rapporten att huvudmännens tolkning av sitt uppdrag hindrar dem från att agera för att uppfylla målen som styrdokumentet innehåller. I Skolverkets granskning framgår det tydligt att styrningen som sker på olika nivåer drabbar de som är lägre ner i hierarkin. I direktivet (Utbildningsdepartementet, 2017:37) var syftet med uppdraget att utreda behovet av en förändrad ansvarsfördelning och organisering av de statliga skolmyndigheterna. Flera av frågeställningarna som framkom i direktivet var kopplade till Skolverkets uppgifter och hur de passar in i dess nuvarande organisation. Statens offentliga utredning (2018:41) hävdar att flera av Skolverkets uppgifter berör andra skolmyndigheters uppgifter t.ex. utvärdering, specialpedagogiskt stöd och spridning av forskningsresultat. Dessa överlappningar skapar otydlighet för skolor och huvudmän vilket enligt regeringen inte är ändamålsenligt och effektivt. Av den orsaken vill regeringen tydliggöra framtida skolmyndigheters ansvar och uppgifter (SOU 2018:41).

Att det finns problem i styrningen och frågan om ansvarsutkrävande mellan Skolverket och den kommunala huvudmannen bekräftar Statens offentliga utredning (2007:11) genom att ta upp ett antal punkter som är svårtolkade gällande styrning, ansvar och fördelning:

- Andelen styrmedel som klassas som ”annan styrning” har ökat markant vilket ger en oklarhet av ansvarsfrågan mellan Skolverket och de kommunala huvudmännen.
- Många styrmedel gör att mindre kommuner inte klarar av att administrera och systematisera styrningen.
- Skolverket använder sig av kortsiktiga styrmedel vilket ger en snabb positiv effekt för att sedan mattas av och gå tillbaka till det ursprungliga problemet.
- Styrningen är utformad på ett sätt som regionalt ser bra ut men när det kommer ner på lokal nivå kan det innebära ytterligare arbete för kommunerna.
- Olika styrmedel påverkar verksamheterna på olika sätt vilket gör det otydligt för kommunerna att förstå varför vissa saker behöver regleras och vissa istället ska följas upp. Det leder till en utbredd otydlighet.

4.4 Nationella prioriteringar men lokala behov

Riksrevisionen (2017b) har i deras skrivelse gjort en granskning av skolväsendet och vad de riktade statsbidragen har för påverkan. Riksrevisionen som är en oberoende part har som uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. I denna skrivelse har riksrevisionen haft i uppgift att se om de riktade statsbidragen har verkat effektivt samt analysera om verksamheterna har kommit närmare de nationella målen.

Iakttagelserna som riksrevisionen gjort är att de riktade statsbidragen inte anses vara ändamålsenliga. Skolverket hade under år 2016 tagit mer än 16 000 beslut gällande statsbidrag, detta är något som riksrevisionen (2017b) menar är för mycket och skapar en stor administration. Huvudmännen måste rapportera en stor mängd data enligt föreskrifterna i bidragen för att Skolverket ska kunna säkerställa att pengarna har använts till korrekt ändamål. Ett annat problem som riksrevisionen påpekar vid granskningen av bidraget är att behandlingstiden hos Skolverket i många fall är alldeles för kort. Tidsintervallet från att bidraget annonseras till slutdatum för ansökan är för kort. Vilket försvårar huvudmännens planering för att kunna utföra ändamålsenliga insatser i verksamheten. Detta leder till att huvudmännen tvingas ha elastiska budgetar där de kan hantera även ett nekat bidrag.

Ett ytterligare problem enligt riksrevisionen (2017b) är att bidragen har blivit en så stor del av den kommunala verksamheten att många huvudmän anser sig inte klara av att ha en fungerande verksamhet utan dem. Detta leder till att huvudmännen söker de bidrag som finns snarare än de som behövs. Det resulterar i att verksamheten anpassas till vilka statsbidrag som finns att söka och inte bidrar till de lokala anpassningarna som hade gynnat huvudmännen i första hand. Problemen med bidraget enligt riksrevisionens (2017b) rapport är att det stora administrativa jobbet som behöver göras leder till att mindre huvudmän, både kommunala som enskilda väljer att inte söka vissa bidrag på grund av resursbrist vid ansökan och uppföljning.

4.5 Intervjuer

I detta avsnittet kommer vi redogöra för hur intervjupersonerna i kommunen som vi valt att intervjua har tolkat och använder sig av bidraget samt vilka utmaningar de ser. Vi kommer också lyfta fram deras syn på ansvarsfrågan för att skapa en bild av bidraget i sin helhet och hur personer i verksamheten ser på ansvarsfrågan. Intervjuanalysen består av 4 intervjuer varav en pilotintervju. Intervjupersoner har valt att anonymiseras och återfinns under rubriken för respondentens nuvarande arbetsroll: Controller, verksamhetschef samt rektor. Controllern finns med under hela processen och är ytterst ansvarig för uppföljning och redovisning till Skolverket. Controllern har även som uppgift att utforma och skickar ansökan till Skolverket för statsbidraget. Verksamhetschefens roll är att se till så att den lokala förskoleenheten har förutsättningarna som krävs för att uppfylla bidragets syfte samt se till så att rektorerna är medvetna om vad det som krävs för måluppfyllelse. Rektorns uppgift är säkerställa att verksamheten gör de förändringar som bidraget kräver och att de beviljade medlen används på ett korrekt sätt i den operativa verksamheten.

4.5.1 Utformande och användning av bidraget

4.5.1.1 Bidragsansökan till Skolverket

Det är Skolverket som informerar huvudmannen om att bidraget finns att söka via mail till ansvarig person i kommunen eller genom via löpande uppdatering i statsbidragskalendern. När detta blir officiellt så är det controller och verksamhetschef som för en dialog och skapar sig en uppfattning om vilka förskolor som är lämpliga att söka bidraget. Därefter tar kontrollern kontakt med rektorn för den enhet som anses klara av att uppnå målet med bidraget. Här får rektorn själv svara på om förändringarna som krävs är rimliga att genomföra i organisationen. I samråd mellan controller och rektor tas sedan beslut. Ansökan skickas sedan in till Skolverket och de beslutar om förskolan blir beviljad bidraget eller inte. Det är först när beslutet tillkännages som den lokala förskoleenheten går igång med arbetet, således görs det inget förarbete.

4.5.1.2 Huvudmännens tolkning

Generellt sett var samtliga respondenter positiva till bidraget som helhet och dess innehåll. Bidraget är utformat på ett sätt som gör det enkelt att förstå. Det handlar om att antalet barn i barngrupperna ska minska och det är enkelt att mäta då dessa siffror rapporteras in kvartalsvis till Skolverket. Grundtanken med bidraget är att barngrupperna ska minska och således får barnen mer uppmärksamhet vilket är bra, samtidigt som vårdnadshavarna känner en trygghet i att barnen verkligen blir tillräckligt sedda. För att kunna anpassa verksamheten så att det går att dela in barnen i mindre grupper handlar mycket om lokalens tillgänglighet. Här lyfter både rektorn och verksamhetschefen fram problematiken kring vilken lokal förskolan befinner sig i. Fördelningen av bidraget på grund av att lokalerna är olika utformade kan göra att det blir en orättvis fördelning mellan förskolorna. Då en rektor oftast är ansvarig för flera förskolor kan det

bli svårt att motivera de anställda på en förskola som inte tar emot bidrag när förskolan bredvid tar emot och nyttjar bidraget.

Controllern lägger stor vikt vid att det finns dubbla budskap i förordningen (SFS 2015:404) vilket öppnar upp för tolkningar. Först framgår det i förordningen att syftet är att minska barngruppernas storlek. Vidare står det att huvudmannen även får söka bidraget för att motverka en ökning av barngrupperna. Beroende på vilken anledning som förskolan sökte bidraget för skiljde sig ansökan åt enligt kontrollern. Till en början angav den sökande huvudmannen hur de befintliga barngrupperna skulle minska i antal barn från exempelvis 15 barn till 14. Bidraget som huvudmannen tar emot för att minska en barngrupp med ett barn i en befintlig barngrupp är 30 000 kronor. Motsvarande att öka barngruppen med ett barn hade gett en ekonomisk positiv effekt på 100 000 kronor, allt annat lika. Detta ledde fram till att huvudmännen inte såg någon ekonomisk vinning i att söka bidraget. Istället handlade det om antalet nya avdelningar som en förskola kunde göra utifrån deras befintliga verksamheter. Controllern beskrev och förklarade ett exempel med en förskola som har fyra avdelningar med totalt 60 barn, vilket blir 15 barn per barngrupp. Om förskolan hade sökt bidrag för en femte avdelning, så skulle barngrupperna minska från tidigare 15 barn per barngrupp (60/4) till 12 barn per barngrupp (60/5). I detta läget har fyra barngrupper minskat sitt barnantal från 15 till 12 barn, vilket skulle göra det möjligt för förskolan att söka bidrag för en minskning av barngrupperna med 12 platser, alltså 30 000 x 12. Detta eftersom de ursprungliga barngrupperna som var på 15 barn styck fördelat på fyra avdelningar nu har minskat med tre barn respektive. Vilket skulle leda till ett bidrag på 30 000 x 12 som är 360 000 kronor. Tolkningen av huvudmännen är således att antalet barn i barngrupperna ska minska vilket resulterar i att det totala antalet barngrupper ökar. Det nya antalet barngrupper ska ledas av en oförändrad personalstyrka.

4.5.2 Huvudmännens kritik gentemot bidraget

4.5.2.1 Kortsiktiga effekter

Samtliga intervjupersoner lägger en stor vikt vid att ha en elastisk budget för att inte vara beroende av bidraget eftersom det är något som beslutas på årsbasis om förskolan är berättigade eller inte. Respondenterna menar att det är en kortsiktig effekt i verksamheten och kan leda till oönskade effekter. Rektorn beskriver ett exempel när förskolan som tog emot bidraget kunde anställa en planeringsavlösare, alltså ytterligare en anställd till förskolan som kunde avlösa den ordinarie personalen, som ledde till att de kunde ägna en dag i veckan till att planera. Detta var mycket uppskattat av de anställda enligt rektorn. Konsekvensen när förskolan året efter inte blev beviljade något bidrag var att personen som var anställd som planeringsavlösare fick lämna sin tjänst. Det resulterade i att den ordinarie personalen återigen var tvungna att hitta tid till att planera under den ordinarie arbetsdagen. Konsekvenserna utifrån en pedagogs perspektiv beskriver verksamhetschefen på ett bra sätt *”För har man under ett års tid vant sig vid att få en dag endast för planering och en annan person kommer in och avlöser dig i arbetslaget, helt plötsligt så har du inte den personen längre. Då brister hela tänket.”*. Enligt rektorn blir det svårt att motivera de anställda i organisationen att acceptera när verksamheten utvecklas i motsatt riktning. Rektorn utvecklar sitt resonemang och menar att detta går att applicera på hur barn och vårdnadshavare upplever förskolan, om barngruppernas storlek skiljer sig avsevärt mellan åren på grund av att statsbidraget har beviljats för ett visst år och men blivit avslagen nästkommande period minskar det förtroendet från vårdnadshavare mot förskolan. Verksamhetschefen poängterar att många förändringar som förskolan måste göra i organisationen för att uppnå bidraget är tunga administrativt och det blir svårt att motivera

personalen till förändringarna då de inte kan räkna med att förändringen är permanent. Avsaknaden av ett långsiktigt tänkande från Skolverkets håll är något som visar sig tydligt. För att kunna förbereda organisationen för de ändringar som krävs vid en beviljad ansökan behöver förskolan ha ett längre tidsspann än ett år att jobba med. Det blir ohållbart för verksamheten när de inte kan förlita sig på de ekonomiska medlen mer än ett år i taget. Eftersom ingen av respondenterna kan se något mönster i Skolverkets beslut när de gäller likvärdiga förskolor hade en tydlighet från Skolverket skapat mycket bättre förutsättningar för den lokala enheten att uppfylla målet på ett korrekt sätt. En tanke från rektorn är att de som blivit beviljade året innan kan ha förtur året därpå, detta för att verksamheten redan har anpassat verksamheten utefter bidraget.

4.5.2.2 Utformning och styreffekter

Att verksamheten i sig skulle bli mer styrd genom bidraget är inget som varken verksamhetschef eller rektor upplever. Då förskolan är statligt styrd av läroplanen så tycker respondenterna att staten ser samma problem i verksamheten som de själva upplever och bidraget får de effekter som både Skolverket och kommunen vill att de ska få. Verksamhetschefen drar paralleller till riktade statsbidrag inom skolan och tycker att detta bidrag som förskolan kan ansöka om är relativt öppet och upplever inte mer styrning för att bidraget söks. Dock nämner verksamhetschefen den begränsade handlingsfriheten som bidraget innebär och hade istället sett att det varit mer riktat till huvudmannen i helhet och inte till specifika förskolor. Nu är det extremt styrt till den lokala förskolan som har blivit beviljade bidraget och verksamhetschefen anser att det försvårar planeringen och leder till en ökad sårbarhet i rapporteringen. Istället borde Skolverket utforma bidraget på ett sånt sätt att huvudmannen skulle kunna fördela medlen utefter behov och förutsättningar istället för en specifik förskola. Ett annat fall som kontrollern diskuterar är att bidraget är exceptionellt inriktat på att just barngrupperna ska minska. Att endast ha en parameter att förhålla sig till gör att bedömningen inte blir rättvis. Det finns ingen information från Skolverket om antalet pedagoger som det ska vara per barngrupp eller per barn.

I kommuner som har en ständigt ökande befolkningsmängd kan det ställa till kalkylerna vid ansökan och återredovisning av bidraget vilket gör det svårt vid prognosarbetet. Faktorer som ökat antal barn i förskolekön genom nyanlända eller inflyttad befolkning är svåra att ta hänsyn till. Enligt kontrollern hade det inte varit något problem om bidraget hade annorlunda utformning som gjorde det möjligt för förskolan att istället för att minska barngrupperna anställa fler pedagoger. Kontrollern menar att det blir väldigt statistiskt när de endast bedöms på en parameter och hade istället sett att det gått att ansöka för olika saker som alla ger samma resultat, mindre barngrupper.

Frågan om ansvaret hamnar på kommunen och deras befintliga lokaler, vart de kan skapa nya avdelningar och vilka resurser som finns för att anpassa lokalerna. Enligt respondenten kan det bli väldigt dålig fördelning mellan förskolor då frågan oftast handlar om vilka lokaler verksamheten bedrivs i och vart kan avdelningar skapas utifrån det. Nya förskolor är byggda och anpassade för att tillåta mindre barngrupper och det går således att få plats med fler avdelningar. En viktig aspekt att ta hänsyn till enligt kontrollern är att antalet barngrupper som anmäls till Skolverket som ska ta emot bidraget skall gälla under större delen av dagen, detta tillåter också en annan form av avdelning. I en del förskolor så har en avdelning varit ute större delen av dagen, dock är det ingen specifik avdelning utan det är ett rullande schema över hela dagen. Detta går in i Skolverkets krav under ”större delen av dagen” vilket gör att på pappret så har man en utomhusavdelning, dock rör det sig inte om samma barn under hela dagen. Även här

kan samma princip användas när det gäller att söka bidraget och avdelningen som verkar utomhus minskar de övriga barngrupperna.

När det gäller den andra formuleringen i förordningen (SFS 2015:404) så kan också en förskola söka bidraget för att minska en ökning. Här ser ansvariga över verksamheten och kontrollerar hur den framtida befolkningstillväxten ser ut i kommunen för att sedan kunna dra slutsatser om det kommer att behövas bidrag för att kunna upprätthålla en liknande barngruppsstorlek. Alternativt om eventuellt bidrag behöver sökas för att klara tillväxten. Det andra scenariot som förklaras av respondenten är att om en förskola har väldigt få barn per barngrupp och kommunen ser att antalet nya barn som ska börja på förskolan inte kommer att öka barngrupperna, kan bidraget även här sökas i syfte att motverka en ökning.

4.5.2.3 Respons av Skolverket

Otydligheten i Skolverkets beslut om vilka som blir beviljade när bidraget är översökt är något alla respondenter kritiserar. Controllern anser sig inte kunna se varken mönster eller få någon information varför vissa förskolor får ta emot bidraget under det att andra nekas. Utan när beslutet kommer så är detta kommunen har att rätta sig efter. I vissa fall är summan som förskolan ansöker om av betydande storlek vilket gör att huvudmannen hade önskat svar från Skolverket i ett relativt tidigt skede av budgetprocessen för att underlätta deras arbete. Det finns inte heller något datum då Skolverket ska komma med sitt beslut utan det kommer till den som har gjort ansökan någon gång under sommaren och avser nästkommande bidragsår. Här var samtliga respondenter av åsikten att Skolverket hade kunnat vara tydligare när beskedet ska komma för att underlätta för dem.

Skolverket motiverar inte varför de har beviljat vissa sökande och nekat andra. Detta är något som var efterfrågat från respondenterna för att kunna skapa sig en förståelse hur Skolverket baserar sina bedömningar. Verksamhetschefen utvecklar resonemanget med att påpeka hur de saknar återkoppling *”Ja och skolverket har inte varit speciellt tydliga med vilka förskolor som får godkänt i sina ansökningar av bidrag och vilka som inte får det. Vi fick inte fullt ut de bidraget som vi sökte för, det var några förskolor som fick avslag. Men vi vet inte riktigt varför.”* Samtliga respondenterna var medvetna om förordningen (SFS 2015:404) om hur urvalet går till. Om flera ansökningar kommer in än det finns medel för, tilldelas i första hand till de huvudmän för förskolor med svåra förutsättningar som behöver särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet. Däremot påpekar de att det har varit identiska förskolor där en blivit beviljad och den andra fick avslag.

5. Analys

I detta avsnitt presenteras materialet som har samlats in under intervjuerna och tolkningen av dokument för att ställas mot teorin. Kapitlet är indelat i två övergripande avsnitt för att göra det så överskådligt som möjligt för läsaren. Första avsnittet behandlar hur beslutet är formulerat och hur det påverkar de lokala huvudmännen. Det andra avsnittet analyserar ansvaret mellan Skolverket och kommunala huvudmännen utifrån Friedrichs och Finers syn på ansvarsutkrävandet med hjälp av förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

5.1 Centraliserat beslut i en decentraliserad organisation

5.1.1 Inflytande i utformning och beslut

Utifrån det presenterade resultatet sker utformning och beslut för riktade statsbidrag på nationell nivå. Detta gör bidraget till ett centraliserat beslut i enlighet med Jarl och Pierre (2018) som medför både för- och nackdelar. Att beslutet om utformning fastställs på nationell nivå framkom inte som något negativt från respondenterna som enligt Jarl och Pierre (2018) har huvudmannaskapet över skolan. Verksamhetschefen och kontrollern ansåg dessutom att det är ett ansvarstagande från Skolverket att utforma bidraget eftersom det möjliggör förutsättningar för huvudmännen att arbeta med problemet. Däremot finns några kritiska synpunkter från huvudmännen som är värt att belysa.

Första kritiken behandlar det handlingsutrymme som finns vid hur bidraget ska användas. Samtliga respondenter påpekar hur statsbidraget är bundet till ett visst mål och har liten flexibilitet, en nackdel som förekommer inom centraliseringen (Jacobsen, 2014). De kommunala huvudmännen ser andra möjligheter att använda medlen men de är reglerade av förordningen (SFS 2015:404) och måste anpassa sig efter den. Även om både Skolverket och lokala huvudmän har samma mål, att minska barngrupperna som verksamhetschefen uttrycker det, leder beslutet på central nivå till förlorad lokal information (Jacobsen, 2014). Här föreslår verksamhetschefen att bidraget borde vara riktat till huvudman i sin helhet och inte till specifika förskolor. Istället borde Skolverket utforma bidraget på ett sånt sätt att huvudmannen skulle kunna fördela medlen utefter behov och förutsättningar på lokal nivå, vilket enligt Jacobsen (2014) är fördelen med ett decentraliserat beslut.

Nästa kritik är kopplat till föregående punkt och berör beslutet om vilka förskolor som blir beviljade eller inte. Verksamhetschefen tar upp hur det har förekommit att två förskolor som nästan är identiska, är det bara en av dem som blir beviljade ansökan. Av beslutet framgår inte orsaken enligt verksamhetschefen, vilket i enlighet med förordning (SFS 2015:404) ska tydliggöras av Skolverket, i första hand innebär att de tilldelas huvudmän för förskolor med svåra förutsättningar som behöver särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet. Verksamhetschefen såväl som riksrevisionens (2017b) granskning identifierar hur oklarheten bidrar till att huvudmännen tvingas ha elastiska budgetar där de kan hantera även ett nekat bidrag.

Annan kritik som har förekommit både från huvudmännen och utredningar är hur det centralstyrda bidraget påverkar den lokala anpassningen negativt. Granskningen av riksrevisionen (2017b) beaktar hur bidragen blivit en så stor del av den kommunala verksamheten att många huvudmän inte anser sig klara av att ha en fungerande verksamhet utan dem. Huvudmännen söker de bidrag som finns snarare än de som behövs, vilket resulterar i att verksamheten anpassas till vilka statsbidrag som finns att söka och bortser från de lokala förutsättningarna. Utifrån respondenterna påverkas den lokala anpassningen av de kortsiktiga effekterna som bidraget medför. Rektorn menar att när anpassning sker i verksamheten genom bidraget blir det konsekvenser om det inte beviljas året efter. Utan bidraget uppstår samma problem som tidigare och det blir svårt att motivera de anställda i organisationen att acceptera när verksamheten utvecklas i motsatt riktning.

5.1.2 Centralisering kontra huvudmannaskap - en ansvarsfråga

Med utgångspunkt i det tidigare presenterade materialet i studien uppmärksammas att både Skolverket och kommunala huvudmän av olika anledningar bär ansvaret för skolverksamheten. Skolverkets ramar och riktlinjer från regeringen påpekar hur myndigheten har ett betydande ansvar för skolväsendet. Genom de nationella målen har myndigheten bland annat uppgiften att bidra till skolutveckling, uppföljning, utvärdering och statistik (SFS 2015:1047). Som tidigare poängterats har kommunala huvudmän huvudmannaskapet över skolan. Med ekonomiskt stöd från staten och skollagar att rätta sig efter ska de uppnå de nationella målen för skolan (Jarl & Pierre, 2018).

Problematiken som förekommer om ansvarsfördelningen mellan dessa aktörer belyser (Utbildningsdepartementet, 2017) i sin utredning. Flera av frågeställningarna som framkom i direktivet var kopplade till Skolverkets uppgifter och hur de passar in i dess nuvarande organisation. Det framkom även att behovet av en förändrad ansvarsfördelning och organisering av de statliga skolmyndigheterna föreligger. Skolverkets uppgifter berör andra skolmyndigheters uppgifter och dessa överlappningar skapar otydlighet för skolor och huvudmän vilket enligt regeringen inte är ändamålsenligt och effektivt (Utbildningsdepartementet, 2017).

Statskontorets (2015) analys av Skolverket lyfter fram brister i styrningen och det har påverkat myndigheten negativt. Statskontoret (2015) påpekar hur detaljstyrning tränger undan Skolverkets löpande uppgifter som att följa utvecklingen i skolan och de genomförda insatser av myndigheten har fått sämre effekt vilket har lett till att regeringens skolpolitik därmed är mindre verkningsfull. Detta är en av de nackdelarna som förekommer i centralstyrning enligt (Jacobsen, 2014). Jacobsen (2014) menar att det skapar en tröghet i verksamheten när besluten fattas högst upp i hierarkin.

Skolverkets egen bedömning bekräftar hur deras interna effektivitet inte är tillfredsställande, vilket har lett till att det har förekommit förväntansgap mellan det interna verksamhetsstöd som levererats och det stöd som efterfrågats.

När det riktade statsbidraget för mindre barngrupper ansöks av kommunala huvudmän väljer de att bli reglerade. I enlighet med Jarl och Pierre (2010) innebär reglering lagstiftningen enbart ska ange målen och därefter har kommunala huvudmännen ansvaret att organisera verksamheten för att uppnå målen.

5.2 Ansvarsutkrävande - tre förutsättningar

5.2.1 Förståelse av statsbidraget utifrån Finers syn

Finer (1941) är tydlig med att politik och förvaltning ska urskiljas så långt det går. Det riktade statsbidraget för mindre barngrupper är ett centralt styrt beslut och enligt Finer ska den ansvariga pekats ut från toppen av hierarkin. Skolverket är tydligt med vem som är ansvarig för bidraget genom att formulera:

“Den som är ansvarig för att söka statsbidrag, ansvarar också för att se till att villkoren efterföljs och fördelningen av bidraget inom sin eller sina verksamheter.” (Skolverket, 2019d. s. 1).

Det innebär i enlighet med Finers resonemang att huvudmännen har ett tydligt ansvar att se till så bidragets syfte uppfylls. Huvudmännen ska fördela bidraget i verksamheten och enligt intervjun med kontrollern har huvudmännen olika ansvar för bidraget sinsemellan. Kontrollern beskriver ansvarsfördelningen mellan huvudmännen i verksamheten och påpekar arbetsfördelningen på följande sätt, kontrollern sköter ansökan i samråd med verksamhetschefen och rektor, därefter hamnar det övergripande ansvaret hos rektorn som bedriver förskolans verksamhet. Både kontrollern och verksamhetschefen ska finnas som stöd till rektorn härnäst.

Den andra förutsättningen beskriver beslutsfattarens kunskap om huruvida verksamheten har bedrivits på ett bra eller dåligt sätt och enligt Finer ska det granskas externt. I detta fall har Skolverket två funktioner för att säkerställa att kommunala huvudmän eftersträvar villkoren och kraven för måluppfyllelse. Den första funktionen är att redan i ansökan ska huvudmännen lämna underlag för hur de har tänkt uppfylla målen, när Skolverkets riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan ska uppnås och hur huvudmännen ska följa upp utvecklingen av barngruppernas storlek, förordning (SFS 2015:404).

Den andra funktionen är uppföljning och utvärdering som Skolverket kräver från huvudmännen. Det är en av myndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter som dessutom ska ingå i årsredovisningen till Regeringskansliet (SFS 2015:1047). För att följa upp och utvärdera effekterna av statsbidraget vill statens skolverk ha både ekonomisk och annan redovisning från huvudmännen. Huvudmän som är mottagare för bidraget har en skyldighet att lämna den redovisning som Skolverket begär (SFS 2015:404). Kontrollern som är ansvarig för att lämna in dessa uppgifter till Skolverket nämner att kraven och utformningen av redovisningen inte är svår att förstå sig på. Det handlar om att antalet barn i barngrupperna ska minska och det är enkelt att mäta då dessa siffror rapporteras in kvartalsvis till Skolverket.

Mekanismer för att utkräva ett ansvar ska enligt Finer (1941) ske genom bestraffning och sanktioner. Genom att utveckla och utforma verktyg och instrument som utpekar den ansvarige och ställa den till svars för ansvarsutkrävande. I förordningen för mindre barngrupper tydliggör Skolverket att huvudmän kan bli återbetalningsskyldiga om det förekommit oriktiga uppgifter som lett till att bidraget har betalats ut felaktigt, inte följt villkoren, lämnat ofullständig redovisning eller om bidraget inte använts till ändamålet. Däremot framgår det också i förordningen (SFS 2015:404) att om det har förekommit företeelser som kommunen inte kunnat

ha i beaktning när de sökte bidraget, är de inte skyldiga att betala tillbaka de beviljade medel som bidraget avsåg.

5.2.2 Brister i Friedrichs synsätt

Finers motståndare Friedrich anser att det är svårt att urskilja vad politikerna vill uppnå och vad de själva har tänkt att göra för att nå målen. Därför förespråkar Friedrich att politik och förvaltning ska höras ihop eftersom politik formuleras och implementeras samtidigt, det är hos organisationen i sin helhet som ansvarsfrågan hamnar. Med detta synsätt skulle det innebära att Skolverket och de kommunala huvudmännen som en organisation har ansvaret att tillse att bidragets innehåll uppfylls. Utformning och beslut av bidraget som sker på central nivå strider mot detta. Även det kommunala självstyret och huvudmannskapet över skolor som kommuner har försvårar Friedrichs ansvarsperspektiv.

Ett annat problem med synsättet utifrån bidraget är att Friedrich anser genom kollegial dialog, kompetens och moral kan den anställde känna huruvida den är ansvarig i en situation eller inte. Huvudmännen i detta fallet kan inte påverka beslutsinnehållet för att anpassa verksamheten med hjälp av sina kompetenser och de förutsättningar som uppstår. Den kollegiala dialogen mellan de kommunala huvudmännen och Skolverket är något som saknas utifrån det presenterade materialet men enligt kontrollern är det bara att rätta sig efter beslutet som har tagits på central nivå.

Andra förutsättningen beskriver kunskapen som finns huruvida verksamheten har bedrivits på ett bra eller dåligt sätt. Friedrich (1940) ifrågasätter externa granskare som även kan påverka den anställdes motivation och kreativitet negativt. Istället ska detta uppstå genom tjänstemannens yrkesskicklighet och handlande för att uppfylla det som förväntas från dem. För bidraget är den externa granskaren enligt förordningen Skolverket och genom detaljstyrning ska huvudmännen implementera beslutsinnehållet. Som tidigare påpekats finns det inte utrymme för tjänstemännen att ändra beslutsinnehållet utifrån förutsättningar på lokal nivå vilket leder till svårigheter för de kommunala huvudmännen att med sin yrkesskicklighet uppfylla målen.

Mekanismer för att utkräva ett ansvar betonar Friedrich är det interna ansvarutkrävandet som ska lockas fram. Friedrich betonar att även om det är ett ansvarstagande av huvudmännen att söka bidraget blir det en konflikt när det centralstyrda beslutet implementeras på lokal nivå. Kontrollern beskriver hur detaljstyrningen i bidraget har lett till att ansvaret hamnar hos huvudmännen utan hänsyn till lokal anpassning. Därefter försöker huvudmännen göra så gott som de kan för att inte bli återbetalningsskyldiga.

5.2.1.1 Friedrichs syn i praktiken

I tidigare avsnitt påpekades hur båda aktörerna har ett ansvar över skolverksamheten och dess måluppfyllelse. Återkommande mönster hos bristerna i Friedrichs synsätt utifrån bidraget, är att det inte förekommer etablerade kommunikationskanaler mellan Skolverket och kommunala huvudmän. Respondenternas kritik var framförallt den dåliga återkopplingen från Skolverket samt kring bidragets utformning. Önskemål framfördes om samarbete med utformningen eller ett mer flexibelt beslutsinnehåll som kan anpassas till lokal verksamhet utefter deras förutsättningar så skulle Friedrich syn kunna vara aktuell här.

6. Slutsatser

Studiens syfte är att identifiera ansvarsfördelningen mellan statens skolverk och de kommunala huvudmän som söker och blir beviljade det riktade statsbidraget för mindre barngrupper. Hur utfallet blev kan sammanfattas i nedan två punkter:

- Utgår vi från Finers tre förutsättningar för att utkräva ett ansvar kan vi utläsa en tydlig ansvarsfördelning mellan Skolverket och kommunala huvudmän för det riktade statsbidraget. Skolverket tydliggör hur de kommunala huvudmännen som har huvudmannaskapet över skolverksamheten har ansvaret för att förverkliga beslutsinnehållet. För att säkerställa huruvida verksamheten har bedrivits enligt Finer ska det ske genom externa granskare. Skolverket har utformat två funktioner för detta. Genom underlag som beskriver hur huvudmännen har tänkt arbeta med att minska eller motverka barngrupperna i verksamheten tillsammans med uppföljning och utvärdering som redogör utfallet, kan Skolverket bedöma ifall resultatet är tillfredsställande. Mekanismerna Skolverket använder sig av för att utkräva ett ansvar beroende på utfallet i bidraget är att de kommunala huvudmännen blir återbetalningsskyldiga till myndigheten om det har förekommit felaktigheter eller inte uppnått måluppfyllelse.
- Kommunala huvudmän har riktat kritik mot flexibiliteten i bidragsinnehållet. Huvudmännen uttrycker att möjligheten att anpassa verksamheten utifrån förutsättningar på lokal nivå inte förekommer. De ansåg att det hade underlättat om bidraget riktade sig till huvudmän i helhet som kan fördela medlen utefter behov och förutsättningar istället för specifika förskolor. Huvudmännen lyfter också fram de kortsiktiga styreffekter som bidraget medför när beslutet sker på central nivå. Det har resulterat i kortsiktiga effekter i verksamheten på grund av att förändringen inte längre kan finansieras och det blir en oförutsägbarhet i verksamheten.

6.1 Förslag till vidare forskning

Syftet med studien är belysa ansvarsfördelningen mellan Skolverket och de kommunala huvudmännen. Problematiken som togs upp var skärningspunkten mellan dessa aktörer för skolverksamheten som båda har ett ansvar. Skolverket styr genom riktade statsbidrag över huvudmännen som har huvudmannaskapet över skolan. Vi har sett att det finns brister i Skolverkets styrning som dels påverkat myndighetens interna effektivitet men även huvudmännen på lokal nivå. Tidigare i studien har myndigheten påpekat hur ökandet av nya arbetsuppgifter bidragit till en omorganisering i verksamheten. För att hantera detta har myndigheten tillämpat en verksamhetsutveckling genom nya styrmodeller, en tydligare styrfilosofi som ska ge bättre förutsättningar för att kunna bedriva verksamheten mer effektivt. I framtiden skulle det vara intressant att studera vad de nya styrmodellerna innebär och vilka effekter de medför mellan dessa aktörer.

7. Källförteckning

Lagar

SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SFS 2015:1047. *Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

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

Vetenskapliga artiklar

Csaszar, F. A. (2012). Organizational structure as a determinant of performance: Evidence from mutual funds. *Strategic Management Journal*, 33, 611-632.

doi:<https://doi.org/10.1002/smj.1969>

Danielsson, E. (2012). Kvalitativ innehållsanalys. *Vetenskaplig teori och metod - Från idé till examination*, 1(1), 329-343

Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*., 1(4), 335-350.

Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public Policy*, 1, 3-24.

Gustafsson, A. W. (2013). Skriftpraktiker, diskursiva praktiker och analytisk konsekvens. *Språk och stil*, 2013(23), 85-106.

Henricson, M., Billhult, A. (2012). Kvalitativ design. *Vetenskaplig teori och metod. Från idé till examination inom omvårdnad*, 1, 129-137.

Leiponen, A., Helfat, C. E. (2010). Innovation objectives, knowledge sources, and the benefits of breadth. *Strategic Management Journal*, 31, 224-236.

doi:<https://doi.org/10.1002/smj.807>

Peters, B. G. (2014). Accountability in public administration. *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 211-225.

doi:10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001

Wahlström, N. (2011). Utbildningens villkor: Globalisering och lokal mångfald. *Utbildning och Demokrati*, 20 (3), 29-49.

Wood, B. D., Waterman, R. W. (1994). Bureaucratic Dynamics: The role of bureaucracy in a democracy. *American Political Science Review*, 89(3), 770-771. doi:10.2307/2083022

Litteratur

- Ahlbäck Öberg, S. (1999). *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Diss. Uppsala: Univ.. Uppsala.
- Ahlbäck Öberg, S. & Rothstein, B. (2014). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (5., [omarb.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.
- Dahlström, C. (red.) (2018). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (Sjätte upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, M. (2014). *The good research guide: for small-scale social research projects*. (5th ed.) Maidenhead, England: McGraw-Hill/Open University Press.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2014). *Hur moderna organisationer fungerar*. (4., [uppdaterade] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, M. & Pierre, J. (red.) (2018). *Skolan som politisk organisation*. (Tredje upplagan). Malmö: Gleerups.
- Light, P.C. (1995). *Thickening government: federal hierarchy and the diffusion of accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Pierre, J. (red.) (2007). *Skolan som politisk organisation*. (1. uppl.) Malmö: Gleerup.
- Patel, R. & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. (4., [uppdaterade] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. (3., [omarb. och uppdaterade] uppl.) Lund: Studentlitteratur.

Rapporter

- Riksrevisionen. (2016). *Statens styrning genom riktade statsbidrag inom hälso- och sjukvården*. Hämtad från Riksrevisionen:
<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2016/statens-styrning-genom-riktade-statsbidrag-inom-halso--och-sjukvarden.html>
- Riksrevisionen. (2017a). *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>

Riksrevisionen. (2017b). *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan*. Hämtad från Riksrevisionen: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2018/04/skr.-201718217-riksrevisionens-rapport-om-riktade-statsbidrag-till-skolan/>

Skolverket. (2011). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Hämtad från skolverket: <https://www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a659a3b/1553964191455/pdf2744.pdf>

Skolverket. (2015). *Redovisning av uppdrag om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan*. Hämtad från Skolverket: <https://www.skolverket.se/getFile?file=3555>

Skolverket. (2016). Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Uppdrag i regleringsbrev (U2015/1495/S). Hämtad från Skolverket: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2016/tillaggsuppdrag-om-aterinforande-av-riktmarke-for-barngruppernas-storlek-i-forskolan>

Skolverket. (2017). *Skolverkets årsredovisning 2016*. Hämtad från Skolverket: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2017/skolverkets-arsredovisning-2016>

Skolverket. (2018). *Skolverkets årsredovisning 2017*. Hämtad från Skolverket: <https://www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2018/skolverkets-arsredovisning-2017>

SOU 2007:11. *Den statliga myndighetsstrukturen*. Stockholm: Ansvarskommittén

Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. Hämtad från Statskontoret: <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2015/myndighetsanalys-av-statens-skolverk>

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/>

Sveriges Kommuner och Landsting. (2018). *Ekonomirapporten, maj 2018*. Hämtad från Sveriges Kommuner och Landsting: <https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/ekonomirapporten-maj-2018.html>

Sveriges Kommuner och Landsting. (2019). *Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola*. Hämtad från Sveriges Kommuner

och Landsting: <https://skr.se/download/18.6c37c2c316bbfa256f560769/1562572644342/SKL-19-00981-Skrivelse-statsbidrag-Livardig-skola.pdf>

Utbildningsdepartementet. (2017) *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*. Hämtad från Utbildningsdepartementet:

<https://www.regeringen.se/4967a6/contentassets/3aee55753a074a399ca09cd58f3e9991/organisationsoversyn-av-de-statliga-myndigheterna-inom-skolvaseendet-dir.-201737.pdf>

Webbsidor

Folkhälsomyndigheten. (u.å.). *Frågor och svar om statsbidrag*. Hämtad 2019-11-15 från <https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/statsbidrag/fragor-och-svar/>

Skolinspektionen. (2019). *Inspektion*. Hämtad 2019-12-11 från

<https://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/>

Skolverket. (2019a). *Statsbidrag för mindre barngrupper 2019/20*. Hämtad 2019-12-10 från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-mindre-barngrupper-2019-20>

Skolverket. (2019b). *Ansvarsfördelning - vem gör vad inom skolan?* Hämtad 2019-12-10 från <https://www.skolverket.se/for-dig-som-ar.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/ansvar---vem-gor-vad>

Skolverket. (2019c). *Styrning och uppföljning*. Hämtad 2019-12-12 från

<https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-uppfoljning>

Skolverket. (2019d). *Om statsbidrag för skolan*. Hämtad 2019-12-20 från

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

SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter: För elever och barn i en bättre skola*. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Specialpedagogiska skolmyndigheten. (2019). *Om oss*. Hämtad 2019-12-16 från

<https://www.spsm.se/om-oss/>

Sveriges Kommuner och Regioner. (u.å.). *Statsbidrag*. Hämtad 2019-11-15 från

<https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidragspecificering.1403.html>

8. Bilagor

8.1 Intervjuguide

Frågor för pilotintervjun riktad till kontrollern

1. Kan du berätta vad du har för tjänst idag och vilka arbetsuppgifter du ansvarar för?
2. Vem i kommunen har ansvar för ansökan/genomförande av verksamhet/redovisning?
3. Vilken roll har du i det hela, ansökansperson, beslutfattare, uppföljare...?
4. Hur såg det ut innan?
5. Barngrupper - låg ni över eller under det tänkta riksnittet som skolverket har jobbat fram? 10. Huvudsyftet med ansökan - minska eller motverka ökning av barngrupper?
6. Hur såg prognosarbetet ut vid ansökan om bidraget? Går det att jämföra med hur utfallet blev?
7. Hur ser det ut utan bidrag jämfört med bidraget?
8. Hur stort var statsbidraget som kommunen blev beviljad?
9. Vilka förväntningar/förhoppningar hade att ni skulle bli beviljade?
10. Var målen realistiska att uppnå?
11. Vilka villkor gäller för statsbidraget?
12. Hur säkerställer ni att pengarna används till syftet?
13. Fanns åtgärder som bidraget inte kunde användas till men hade underlättat processen?
14. Fick ni under processen tänka om eller ändra åtgärder som var bestämda innan processen började?
15. Kraven för att pengarna skulle redovisas korrekt, gick det att genomföra, om "ja" var det smidigt/enkelt?

Bilaga 2 Intervjufrågor ställda till verksamhetschef, controller samt rektor

1. Kan du berätta vad du har för tjänst idag och vilka arbetsuppgifter du ansvarar för?
2. Kan du berätta syftet med ansökan?
3. Under hur många år har ni sökt och fått det här riktade bidraget?
4. Vilken roll har du i det hela, ansökansperson, beslutfattare, uppföljare?
5. Vilka mål hade ni med bidraget?
6. Hur stort var statsbidraget som kommunen blev beviljad?
7. Vilka förväntningar/förhoppningar hade att ni skulle bli beviljade?
8. Hur ser det ut utan bidrag vs med bidraget?

9. Vilka villkor gäller för statsbidraget?
10. Fick ni under processen tänka om eller ändra åtgärder som var bestämda innan processen började?
11. Har du tillräckligt med medel/förutsättningar för att göra en bra ansökan?
12. Kraven för att pengarna skulle redovisas korrekt, gick det att genomföra, om "ja" var det smidigt/enkelt?
13. Hur är er syn på riktade statsbidrag rent generellt?
14. Är kraven för att ansöka om pengarna rimliga enligt dig?
15. Hur är trycket utifrån när det gäller att söka bidraget?
16. Tycker du att bidragets syfte når ut i verksamheten?
17. Skulle kraven kunna vara formulerade på något annat sätt för att vara enklare att använda sig av?
18. Känns det som att de som tagit besluten varit insatta i hur er verksamhet fungerar?
19. Hade bidraget kunnat se annorlunda ut om du fått sätta riktlinjerna? Om ja, i så fall hur?
20. Upplever du minskad handlingsfrihet på grund av krav som medföljer bidraget?
21. Vilket ansvar har du under hela processen?
22. Tycker du att ansvarskraven är rimliga?
23. Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan kommun och förskoleenheten?
24. Vilka krav finns på dokumentation av utvärdering från kommunen och skolverket?
25. Har ni märkt av oönskade effekter? Vilka?
26. Vad vill skolverket/politiker uppnå? Finns icke-finansiella mål?
27. Känner ni självstyre? Eller upplever ni att staten eller kommunen försöker styra er via bidrag?