

Kommunal förvaltning som politisk aktör: Ett perspektiv på policy och förändring inom förskolläraryrket

Anita Eriksson

Akademien för bibliotek, information, pedagogik och IT, Högskolan i Borås

Ann-Katrin Svensson

Fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier, Åbo Akademi i Vasa

Dennis Beach

Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet

ABSTRACT

Syftet med denna artikel är att bidra med kunskap om vad som sker på kommunal nivå i spåren av en nationell policyrevidering. I artikeln beskrivs hur förvaltningstjänstemän inom kommunala utbildningsförvaltningar har tolkat och arbetat med att implementera 2010 års skollags- och läroplansrevidering med fokus på förtydligandet av förskollärares ansvar. Mer specifikt fokuseras förvaltningstjänstemäns bedömningar av förskollärares, och i viss mån förskolechefers och annan förskolepersonals, kompetensutvecklingsbehov och vilka utbildningsinsatser som har genomförts som en följd av policyrevideringarna. Av resultatet framgår att satsningar på kompetensutveckling rörande kvalitetssäkring genom pedagogisk dokumentation och utvärdering samt ämneskunskap har prioriterats högre än insatser för att stödja förskollärare i ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet. Avslutningsvis diskuteras och problematiseras dels vad förvaltningstjänstemäns olika tolkningar och ageranden kan komma att betyda för förskolläraryrket som professionell aktör med ett förtydligt kvalitativt ansvar för den pedagogiska verksamheten som arbetslaget gemensamt ska genomföra och dels vad olika tolkningar och utbildningsinsatser kan innebära i ett professionsperspektiv.

INLEDNING

Under de två senaste decennierna har utbildningssystem i Europa genomgått flera omfattande reformer vilka också medfört konsekvenser för lärare och

deras arbete (Beach, 2008; Smeby, 2011). Fokus för dessa reformer har varit att höja undervisningskvaliteten och elevers skolprestationer och därmed enskilda nationers och Europas konkurrenskraft (Sundberg & Nordin, 2016). När det gäller den svenska förskolesektorn förväntas den höjda undervisningskvaliteten från nationellt politiskt håll uppnås delvis genom att delegera ett utökat professionellt ansvar till förskolläraren vilket revideringen av skollagen (SFS 2010:800) och förskolans läroplan, Lpfö 98/10 (Skolverket, 2010) återspeglar. I samband med revideringarna förtydligades förskollärarens ansvar för det pedagogiska arbetet och därmed också förskollärarens ansvar för det arbete arbetslaget gemensamt förväntades genomföra. Samtidigt förtydligades förskollärarens ansvar för undervisning inom ämnesområden som språk och kommunikation, matematik samt naturvetenskap och teknik och därutöver tillkom krav på ett kontinuerligt och systematiskt kvalitetsarbete i form av dokumentation och uppföljning.

Revideringarna i skollagen och läroplanen innebar förändringar för alla som arbetar med barn i förskolan, det vill säga för både förskolechefer, förskollärare och andra yrkeskategorier, som till exempel barnskötare. Den mest markanta förändringen i den nationella diskursen rörde dock förskollärarna. Från att förskolläraren hade beskrivits som en personal i ett platt, jämställt och demokratiskt arbetslag, där alla förväntats dela på ansvaret för att planera och genomföra pedagogiska aktiviteter med barnen (Utbildningsdepartementet, 1998), till att förskolläraren i samband med 2010 års revideringar fick ett förtydligt och utökat ansvar för den pedagogiska verksamheten. I skollagen (SFS 2010:800 kap 2, §13, §15) görs en tydlig markering av att det krävs förskollärlig legitimation för att få undervisa i förskolan och att förskolläraren är ansvarig för genomförande och kvalitetssäkring av den undervisning som bedrivs. Denna typ av markering görs även i läroplanen (Skolverket, 2010) där det framgår att förskollärarens ansvar handlar om att ha ett övergripande ansvar för att det pedagogiska arbetet bedrivs i enlighet med målen och att planera det pedagogiska arbete som arbetslaget gemensamt har ansvar för att genomföra (Eriksson, 2015; Riddersporre, 2010).

Revideringarna i de nationella styrdokument, skollagen och förskolans läroplan, har i sin tur medfört krav på landets kommuner att möta de ökade kraven på kvalitet inom utbildningssektorn. Sett till den forskning som finns när det gäller kommunala huvudmän och deras förvaltningars sätt att möta och implementera statliga förändringar i förskoleverksamhet har vi funnit ett fåtal studier som på något sätt berör detta. Heikka och Hujala (2013) har exempelvis studerat kommunala tjänstemäns, förskolechefer och förskolepersonals uppfattningar om, erfarenheter av och förväntningar på hur ledarskap fördelas. Resultatet visar bland annat att förskolechefer och förskolepersonal kände sig ignorerade när det gällde beslut som fattades på huvudmannanivå rörande utvecklings- och förbättringsfrågor. Alla deltagare

gav uttryck för att de förväntade sig mer interaktion mellan olika ledarskapsnivåer bland annat som ett sätt att säkra en kvalitativ utveckling av förskoleverksamheten. Styf (2012) har studerat utformningen av den pedagogiska ledningsstrukturen i svensk kommunal förskoleverksamhet. Hon fann att ledningsstrukturen varierade kommuner emellan liksom på vilken nivå besluten om detta fattades. Av resultatet framgår också att många kommunspecifika lösningar tillämpades utifrån tillgängliga strukturella, organisatoriska, juridiska och ideologiska ramar. Nihlfors, Jervik Steen och Johansson (2015) har studerat hur förskolechefer upplever sitt uppdrag och förutsättningarna för dess genomförande. Av resultaten framgår bland annat att förskolechefer upplever höga krav från staten och något lägre från huvudmannen när det gäller att implementera skollags- och läroplansrevideringarna. Att förvaltningars sätt att möta och implementera revideringarna varierar har vi visat i en tidigare studie med fokus på hur kommunala förvaltningstjänstemän har prioriterat, tolkat och omsatt förskolechefers förtydligade ledningsansvar (Eriksson, Beach & Svensson, 2015) men det saknas forskning om förskollärarens förändrade ansvar. En fråga som har aktualiserats utifrån detta rör om, och i så fall hur, kommunala förvaltningars tolkningar och agerande för att möta de ökade kvalitetskraven har bidragit till förskollärares möjligheter att utöva det formella och utökade ansvar som de är ålagda enligt 2010 års nationella styrdokument. Syftet med den undersökning som presenteras är därför att bidra med kunskap om hur kommunala förvaltningstjänstemän har tolkat och arbetat med att implementera förskollärarens utökade ansvar och diskutera vad olika tolkningar och ageranden kan betyda för förskolläraren som professionell aktör och ledare för arbetslagets genomförande av det pedagogiska arbetet.

Statliga intentioner och uttryck kring förskolläraren som professionell aktör

För att sätta 2010 års policyrevidering av ansvarsstrukturen i förskolan i en kontext väljer vi att inleda med en kort beskrivning av hur diskursen om förskollärarens yrkeskunskap, ansvar och autonomi har uttryckts och varierat över tid i nationella policydokument.

Under 1930-talet betonades vikten av en kvalitetsökning i den dåvarande barnkrubbeverksamheten. Från statligt håll lyftes förskollärarens specifika kunskap och kompetens fram som ett sätt att åstadkomma kvalitetshöjningen (Befolkningsskmissionen, 1938). Under 1940- och 1950-talen uppvärderades och betonades vikten av förskollärarens kunskap, kompetens och autonomi ytterligare (SOU 1951:15, s. 34), samtidigt som staten i allt högre grad lät utforma direktiv för förskolans pedagogiska verksamhet genom Socialstyrelsens råd och anvisningar (Kungliga Socialstyrelsen, 1945; Socialstyrelsen, 1959, 1963). Det senare menar vi medförde en successiv begränsning av förskollärarens och förskollärarkårens autonomi (jfr Kinos,

2010), vilken också kringskars av den likriktning av yrkets vetenskapliga bas som skedde då förskollärarytbildningen förstatligades 1962 (Berntsson, 1999; Eriksson, 2015; Göhl-Muigai, 2004; Hatje, 1999; Nyberg, 2008).

Under 1970-talet ökade den statliga styrningen ytterligare i samband med den stora expansionen av barnomsorgsverksamheten. Den organisationsförändring som förespråkades i Barnstugeutredningen (SOU 1972:26; SOU 1972:27) medförde en kursändring av förskolläraren som pedagogisk och professionell aktör i relation till övriga yrkeskategorier i arbetslaget. Förändringen gällde en övergång från den tidigare hierarkiska ledningsstrukturen där förskolläraren var pedagogisk ledare, till en platt organisationsstruktur. I arbetslaget skulle alla ses som jämlika och ha gemensamt ansvar för den pedagogiska verksamheten och arbetslagets arbetssätt skulle utgöra en demokratisk förebild för barnen. Förskollärarens roll ändrades från att vara ledare av det pedagogiska arbetet till att vara en jämbördig kollega. Förskollärarens yrkeskunskap jämfördes nu i stort sett med barnskötarens långa praktiska erfarenhet och personliga egenskaper. All personal i förskolan skulle ha ”pedagogiska uppgifter” och arbetsfördelningen skulle ”ske utifrån personliga förutsättningar” (SOU 1972:26, s. 133). Hit hör också att alla som arbetade i förskolan nu kom att benämnas ”personal” (Eriksson, 2015; Nyberg, 2008, s. 61). Därutöver ökade den statliga styrningen av förskolans inre arbete genom utredningens förslag till målbeskrivningar och Socialstyrelsens arbetsplaner (Nyberg, 2008), sammantaget ledde detta successivt till en minskning av förskollärarens autonomi (Eriksson, 2015). I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet kritiserade Socialstyrelsen (Ds S 1979:03, s. 62) införandet av den platta arbetslagsstrukturen och gav förslag till vidareutbildning av barnskötare för att uppnå en enhetlig yrkeskår med en likvärdig grundutbildning i förskolan, eftersom man menade att det inte fanns motiv för att ha två olika yrkeskategorier.

Den statliga styrningen av förskoleverksamhetens inre arbete förtätades ytterligare i slutet av 1980-talet i samband med Socialstyrelsens lansering av *Pedagogiskt program för förskolan* (1987). Detta visar sig dels i form av krav på ökad likriktning av förskolans inre arbete och dels i krav på att arbetet även fortsatt ska bedrivas i en platt arbetslagsstruktur och utifrån de villkor som förespråkades i Barnstugeutredningen. Något som skulle kunna vara ett uttryck för att förskolläraren betraktas som en viktig och professionell aktör är betoningen på att det pedagogiska arbetet grundades på generell teoretisk kunskap (Pedagogiskt program för förskolan, 1987, s. 14).

Under 1990-talet förändrades diskursen, i Barnomsorgs- och skolkommitténs (1997) förslag till läroplan för förskolan gjordes en tydlig markering av vikten av förskollärarens ansvar och autonomi. I förslaget tillskrevs förskolläraren utifrån sin professionsbaserade kunskap rollen som professionell aktör med ett särskilt ansvar för den pedagogiska verksamheten. Därutöver motiverades förskollärarens särskilda ansvar utifrån att övergången

från en regelstyrd till en mål- och resultatstyrd förskoleverksamhet krävde en tydlig ansvarsstruktur. Trots detta framgick det tydligt av förslaget att förskollärare och barnskötare även fortsättningsvis gemensamt förväntades ”planera och genomföra det pedagogiska arbetet mot de uppställda målen” (Barnomsorg och skolkommittén, 1997, s. 134). Förslaget om förskollärarens särskilda ansvar vann dock inte statligt gehör i 1998 års *Läroplan för förskolan* (Utbildningsdepartementet, 1998) utan här beskrevs ansvaret för den pedagogiska verksamheten och dess genomförande på samma sätt som i Barnstugeutredningen (SOU 1972:26, 1972:27), det vill säga som ett gemensamt arbetslagsansvar. Kommitténs förslag om ett särskilt förskolläraryrkesansvar vann gehör först 2010 då 1998 års läroplan reviderades (Skolverket, 2010).

Revidering av förskolans läroplan (Skolverket, 2010), men också Skollagen (SFS 2010:800), innebar främst två företeelser. Den första var ett statligt erkännande av förskolläraren som professionell aktör, både vad gäller kunskap, kompetens och autonomi med utgångspunkt i yrkeskårens professionsbaserade kunskap. Den andra var att genom den reviderade skollagen och läroplanen som trädde i kraft 2011 fick förskollärarna återigen vissa befogenheter som de inte har haft på många decennier. Att förskolläraren gavs ett särskilt ansvar för den pedagogiska verksamheten medförde även en tydligare ansvarsfördelning mellan förskolläraren och annan personal i arbetslaget. Förskolläraren fick nu ett övergripande ansvar för att tolka och konkretisera läroplansmålen och planera de pedagogiska aktiviteter som arbetslaget har gemensamt ansvar för att genomföra. Det särskilda ansvaret innefattar områden som normer och värden, barns lärande, utveckling, och inflytande samt samverkan mellan hem och förskola. Som vi pekade på redan inledningsvis höjdes också kraven på undervisning inom ämnesområdena språk och kommunikation, matematik samt naturvetenskap och teknik. Därutöver fick förskolläraren också ett särskilt ansvar för att följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten i relation till läroplanens mål (Eriksson, 2015). Den förändrade ansvarsstrukturen kan beskrivas i termer av en hierarkisering mellan förskollärare och andra yrkeskategorier i arbetslaget. Även om det inte uttrycks i läroplanstexten så innebär förskollärarens särskilda ansvar också implicit krav på att leda arbetslagets genomförande av den pedagogiska verksamheten. Det faktum att förskolläraren nu både beskrivs ha ett eget särskilt ansvar och ett ansvar tillsammans med det egna arbetslaget, kan vara problematiskt enligt resultatet av tidigare studier (Aasen, 2010; Eriksson, 2014; Steinnes & Haug, 2013).

STUDIENS TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Denna studie gäller hur förvaltningstjänstemän anställda vid utbildningsförvaltningar hos kommunala huvudmän har agerat för att implementera

revideringarna i 2010 års statliga styrdokument för förskolan och vilken roll förskollärarna har fått i denna implementering. När det gäller hur förskollärares förtydligade ansvar tolkas, förstås och implementeras av dessa förvaltningstjänstemän utgår vi från att detta påverkas både av hur den kommunala verksamheten styrs och organiseras och av synen på och förståelsen av förskolepersonalens kunskap och kompetens. Studiens teoretiska utgångspunkter utgörs därför av organisations- och professions-teorier i ett försök att förstå förvaltningars strategi för att implementera förändringarna inom förskolan och hur det kan påverka förskolläraren i rollen som professionell aktör¹.

För att förstå och analysera hur 2010 års skollags- och läroplans-revideringar har tolkats och implementerats på lokal kommunal förvaltningsnivå har vi tagit hjälp av olika teoretiska modeller och begrepp. Huvudsakligen har vi utgått från Bernsteins (2000, s. 33, 2003) teori om pedagogiska styrningsstrukturer, vars grundläggande idé också återfinns hos Lindensjö och Lundgren (2000) i form av hur utbildningspolitik formuleras, transformeras samt realiseras (jfr även Ball, 1994). Bernsteins rekontextualiseringsprincip har, liksom i vår tidigare studie (Eriksson, Beach & Svensson, 2015) av förskolechefers ansvar, varit central i analysen då den bidrar med ett sätt att förstå vad som sker på och mellan nationell och lokal kommunal nivå. Inom denna princip beskriver Bernsteins två fält ”the official recontextualising field” [ORF] och ”the pedagogic recontextualising field” [PRF]. Dessa fält kan jämföras med de två områden av policypraktik som berörs i vår studie, nämligen den statliga regeringsnivån respektive den lokala kommunala huvudmannanivån med dess förvaltnings- och förskolenivå. ORF motsvarar den nationella politiska arenan där de policyrevideringar som studeras har formulerats för den lokala kommunala politiska arenan (PRF), på vilken den nationella utbildningspolicy som uttrycks i skollagen och förskolans läroplan ska tolkas och implementeras i en förskolepedagogisk praktik. Till PRF hör i vårt fall både de lokala politiska beslutsfattarna, förvaltningstjänstemän, förskolechefer och förskolepersonal (jfr Bernstein, 2000, 2003).

På den lokala politiska nivån omtolkas den nationella utbildningspolicyn till den lokala kontexten genom övergripande kommunala beslut för hur förskoleverksamheten ska bedrivas. Genomförandet av dessa beslut kräver en kommunal förvaltning som tolkar och omsätter dem i en konkret praktik (Bergström, 2010, s. 197). I denna process utgör förvaltningstjänstemännen en viktig aktör med en intermediär roll som handlar om att fungera som en typ av förmedlare mellan ORF och PRF:s förskolenivå men också mellan den lokala politiska beslutsfattande nivån och förskolenivån. Det innebär att förvaltningstjänstemän kan betraktas som styrda av krav på att skapa en tolknings- och en implementeringsprocess som motsvarar såväl det i skollagen och förskolans läroplan reviderade uppdraget som den lokala

kommunala politiska intentionen med förskoleverksamheten. I denna process skapar förvaltningstjänstemän en lokal tolkning utifrån de statliga styrdokumentens innehåll, det lokala politiska huvudmannauppdraget och de lokala behov och förutsättningar som de anser föreligger i förskoleverksamheten. Detta i sin tur rekontextualiseras i form av en lokal implementeringsprocess och dess innehåll.

I en förlängning menar vi att förvaltningstjänstemäns tolkningar och agerande i sin tur har betydelse för förskolechefers och förskolepersonals möjligheter att arbeta mot det ansvar som beskrivs i styrdokumenterna. Om vi liksom Johansson (1998) och Söderström (2006) utgår från att både förutsättningarna för och förmågan till ansvarstagande skapas i dialog med omgivningen, så skulle det för vår studie innebära att förvaltningstjänstemännens agerande men också syn på och förståelse för förskolläraren som professionell aktör på olika sätt kan stödja respektive hindra förskollärares möjlighet att ta det särskilda ansvar som de åläggs enligt 2010 års läroplan (Skolverket, 2010). Detta kan då analyseras utifrån ett professionssociologiskt perspektiv då det ansvar som tillskrevs förskolläraren i samband med 2010 års revidering av skollagen och förskolans läroplan motiverades utifrån förskollärarens formella högskolutbildning och dess vetenskapliga kunskapsbas. Det professionssociologiska perspektivet har dels använts som ett teoretiskt ramverk för att förstå och problematisera förvaltningstjänstemännens agerande i relation till förskollärarens möjlighet att ta och utöva sitt förtydligade ansvar, dels som ett sätt att förstå huruvida detta agerande stödjer en professionell utveckling. Liedman (2013) och Svensson (2011) betonar att en yrkesgrupps professionalisering kan bedömas genom den grad av specialisering som utbildningen innefattar och hur fritt yrkesgruppen utifrån sin specifika kunskap kan fatta beslut i frågor som tillhör deras unika kompetensfält. Jämfört med de kriterier som lyfts fram som kännetecknande för en profession i detta perspektiv, det vill säga att yrkeskåren har en egen speciell yrkeskunskap grundad på vetenskaplig kunskap som ger dem legitimitet att utföra speciella uppgifter, så beskrivs förskolläraren som semiprofessionell (Freidson, 2001; Smeby, 2011; Svensson, 2011). I enkäten har det professionssociologiska perspektivet operationaliserats i termer av frågor om förskollärares, men också förskolechefers och annan personals, autonomi, delaktighet i och inflytande över implementeringsprocessens innehåll och genomförande.

STUDIENS GENOMFÖRANDE

De data som ligger till grund för vår studie är producerade inom ett större projekt, *Att tolka konkretisera och leda: En studie av förskollärarens förändrade uppdrag*. Projektet som är finansierat av Vetenskapsrådet (721-2012-5615) har

genomförts som tre delstudier. Syftet med den delstudie vars data presenteras i denna artikel, var att utifrån ett kommunalt förvaltningsperspektiv avtäckta olika sätt att tolka och omsätta 2010-års reformintention ur såväl ett ekonomiskt-, organisatoriskt-, kvalitets- som ett professionsperspektiv. I denna artikel behandlas främst organisatoriska faktorer och professionsperspektivet och då utifrån följande frågeställning: Hur tolkar och omsätter förvaltningstjänstemän den förändrade lednings- och ansvarsstruktur som är framskriven i förskolans nationella policydokument i en organisationsstruktur respektive ett professionsperspektiv?

Urvalet utgörs av samtliga kommuner i två län. I de fall en kommun var indelad i stadsdelar med egen förvaltning med ansvar för förskoleverksamheten utgörs urvalet av en förvaltningstjänsteman från respektive stadsdelsförvaltning. Delstudien grundas på en e-postdistribuerad webbenkätundersökning. Innan webbenkäten distribuerades kontaktades förvaltningschefer eller tillförordnade förvaltningschefer per telefon i syfte att informera om studien och den kommande enkäten. I de fall denna chef inte själv tyckte sig ha tillräcklig kännedom om implementeringsprocessen ombads hen att antingen ge oss namn och e-post till den tjänsteman som chefen ansåg vara mest lämpad att besvara enkäten eller att vidarebefordra e-posten med länken till webbenkäten till hen. Webbenkäten skickades till förvaltningstjänstemän i 59 kommuner och 13 stadsdelar hösten 2013². Fyrtioåtta av de 72 tillfrågade tjänstemännen besvarade enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 67 procent. Det är förvaltningschefen eller någon annan förvaltningstjänsteman med ansvar för förskoleverksamheten i de kommunala utbildningsförvaltningarna som har besvarat enkäten. Storleksmässigt varierar invånarantalet i de deltagande kommunerna mellan 5000 och över 100 000, vilket även motsvarar variationen i det totala urvalet. Andelen anställda förskollärare i den kommunala förskoleverksamheten i de deltagande kommunerna varierar från 30 till över 80 procent.

Studiens validitet och reliabilitet har varit i fokus både vid utformandet av enkäten och i samband med analysen av dess resultat. Validiteten har främst handlat om att försöka säkerställa frågornas tydlighet och koppling till revideringarna i de nationella styrdokument. Det närmaste formella validitetsbegreppet är innehållsvaliditet och för att säkerställa den genomfördes en mindre pilotstudie med personer med god kännedom om kommunal förskoleverksamhet. Dessa personer ombads besvara enkätfrågorna och kommentera enkätens innehåll och upplägg, både när det gällde hur frågorna var formulerade och de fasta svarsalternativens relevans. Därutöver ombads de även att kommentera den begrepps användning som tillämpades i syfte att vi skulle kunna säkerställa att undersökningen skulle uppnå en så hög reliabilitet som möjligt (jfr Bryman, 2011). Utifrån dessa kommentarer gjorde vi en del justeringar i såväl enkätens upplägg som i frågeformuleringar, svarsalternativ och begrepps användning. Vi kan inte se

något genomgående mönster i svarsbortfall vad gäller kommuntyp, utan detta består av små, medelstora och större kommuner. I de enstaka fall det förekommer internt bortfall beror det enligt förvaltningstjänstemäns kommentarer på att de var relativt nyanställda och därför inte hade kännedom om hela implementeringsprocessen.

Enkäten bestod totalt av 59 frågor och beroende på föregående svar lotsades informanterna till olika frågor, vilket medförde att flertalet har besvarat mellan 35 och 45 frågor. Alla frågor utom åtta var bundna med fasta svarsalternativ, men även på dessa frågor hade informanterna möjlighet att ge kommentarer. De frågor som ställdes i enkäten var av beskrivande karaktär. Enkäten innehöll några frågor om den kommunala förskoleverksamhetens omfattning och därutöver frågor om hur 2010 års revidering av skollagen och läroplanen hade tolkats och implementerats från förvaltningsnivån. Exempel på enkätfrågor som behandlas i denna artikel är frågor som specifikt rör förskollärare och frågor om hur förvaltningar har bedömt förskolechefers och förskolepersonals behov av kompetensutveckling och vilken typ av insatser som genomförts i relation till de revideringar som gjorts i förskolans läroplan gällande ämnesinnehåll, kvalitetssäkring och ansvar. De kommentarer som har getts på olika frågor har inneburit förklaringar, till exempelvis hur implementeringen har gått till, varför förvaltningar har satsat på vissa kompetensutvecklingsområden och hur utbildningar har arrangerats.

Resultatet presenteras utifrån en deskriptiv analys utifrån den statistik som enkätsvaren har genererat. Viktiga variabler för analysen är de roller som förvaltningstjänstemän, förskolechefer, förskollärare och andra befattningshavare inom förskolan har haft vid implementeringen, roller som i vårt fall speglar förvaltningstjänstemäns syn på personalens kompetens och behov av kompetensutvecklingsinsatser.

RESULTAT

I det följande fokuseras tre områden som visar hur den nationella policydiskursens krav gällande förskollärarens ansvar reproduceras på förvaltningsnivå genom de lokala tolkningar som produceras, vilka i sin tur rekontextualiseras i implementeringsprocessen. En utgångspunkt är att implementeringsprocessen styrs av förvaltningstjänstemäns syn på och förståelse för förskollärarens kunskap, kompetens och roll som professionell aktör med ett särskilt ansvar för arbetslagets pedagogiska verksamhet.

Förskollärarnas delaktighet i och inflytande över implementeringsprocessen

I syfte att få en bild av huruvida förskollärare varit delaktiga i och haft inflytande över implementeringsprocessen och tolkningen av det egna

uppdraget ombads förvaltningstjänstemännen svara på flera frågor. En fråga rörde vilka befattningshavare (förskolechef, förskollärare, pedagog med särskilt ansvar, respektive annan befattningshavare) som tilldelats ansvar för att driva implementeringen av läroplansrevideringarna på förskolan. Från 46 av förvaltningarna angavs att förskolechefer tilldelats denna typ av ansvar. Därutöver svarade 27 förvaltningstjänstemän 'pedagoger med särskilt ansvar' och 28 'annan befattningshavare'³ och 17 angav att 'förskollärare' tilldelats denna typ av ansvar.

I en del kommuner har alltså förskollärare tilldelats ansvar för implementeringen av skollags- och läroplansrevideringarna tillsammans med förskolechefer och/eller pedagoger med särskilt ansvar respektive annan befattningshavare.

En fråga rörde i vilken utsträckning olika befattningshavare (förvaltningschef, utbildnings-/utvecklingsledare, verksamhetschef, annan förvaltningstjänsteman, förskolechef, förskollärare, annan pedagogisk personal) hade medverkat i valet av innehåll för till exempel föreläsningar och studiedagar. Förvaltningstjänstemännen ombads skatta detta på en fyrgradig skala (inte alls, till viss del, i hög grad, i mycket hög grad). Av svaren framgår att förskolechefer i 45 kommuner har medverkat i detta val i hög eller mycket hög grad, och att förskollärare och utbildnings-/utvecklingsledare har haft denna möjlighet i hälften av kommunerna och att verksamhetscheferna och annan pedagogisk personal har medverkat i ca en tredjedel av kommunerna. En av 44 förvaltningstjänstemän har svarat att förskollärare inte har medverkat alls, medan 18 har angett att de medverkat till viss del. Från tre förvaltningar uppges att detta helt och hållet delegerats till förskolenivå, i övriga förvaltningar har medverkan delats i olika grad mellan förvaltnings- och förskolenivå.

Med anledning av att 2010 års läroplansrevidering medförde en förändring av ansvarsstrukturen ställdes en fråga om det hade utarbetats kommunövergripande riktlinjer för hur förskolechefens, förskollärarens respektive arbetslagets ansvar skulle tolkas och implementeras. Av svaren framgår att 35 av de 45 svarande kommunerna har överlåtit denna tolkning till förskolenivån, vilket också förtydligades i de kommentarer som gavs, till exempel att detta har varit "ett tema vid nätverksträffar i syfte att skapa en gemensam tolkning (Kommun/kommundel 15 [K15]), eller att "diskussion har förts i förskolechefgruppen om uppdraget förskollärare och uppdraget barnskötare (K13). Andra kommentarer handlade om att "läroplanen och skollagen är tydlig nog" (K5) och att "det ligger inom en chefs ansvar att leda sin verksamhet" (K36). Något som kan ha påverkat förvaltningars agerande är att det av enkätsvaren framgår att 23 förvaltningstjänstemän har fått reaktioner på förskollärarens utökade ansvar och att 30 anger att de har upplevt att det har varit känsligt eller mycket känsligt att diskutera detta på förskolorna. Det framgår av kommentarerna att det känsliga har rört den

förändrade ansvarsfördelningen, men också fördelningen av arbetsuppgifter, mellan förskollärare och barnskötare. Detta har inneburit att ”barnskötare har känt sig nervärderade” (K12) och mindre värda än sina förskollärarkollegor då deras ansvar har reducerats. Det känsliga har också handlat om att ”Man blandar ihop skillnaden mellan förskollärarens ansvar och övrigas ansvar med vem som är viktigast och utgår inte utifrån att nyttja olika professioner” (K28).

Av de kommuner vars skriftliga kommunövergripande riktlinjer vi fick ta del av framgår att förskollärare har getts ett "särskilt ansvar", för vissa arbetsuppgifter: att arbeta mot läroplanens mål, leda arbetet med barnen, planera, dokumentera, utvärdera, kvalitetsredovisa, ansvara för skolsamverkan, utföra barnobservationer, genomföra utvecklingssamtal och ansvara för externa kontakter. En kommun hade mer detaljerade och omfattande riktlinjer och i dessa anges förutom det ovannämnda att förskolläraren ansvarar för att arbetet utgår från målen i verksamhetsplanen, att dokumentera i kommunens digitala plattform och att vara mentor för kolleger.

Förvaltnings stöd till förskollärare i ansvaret för det pedagogiska arbetet

Med utgångspunkt i att förskolläraren fått ett utökat ansvar för det pedagogiska arbetet, och därmed implicit också krav på att planera och leda det arbete som arbetslaget ska genomföra, ställdes en fråga om det från den kommunala förvaltningens sida hade förekommit några insatser för att stödja förskollärarna i detta. Denna fråga motiverades också av att flera tidigare studier visat att det har varit problematiskt för förskollärare att arbeta i arbetslag bestående av olika yrkeskategorier och samtidigt ha ett större ansvar än dessa kollegor (Aasen, 2010; Eriksson, 2014; Steinnes & Haug, 2013). Förvaltningstjänstemännen fick ange om förskollärarna hade fått stöd i ansvaret för det pedagogiska arbetet genom att: det anordnats diskussionsgrupper för förskollärare, om det getts stöd i form av handledning, utbildning i ledarskap eller grupprocesser eller om det tillsatts någon typ av pedagogisk karriärtjänst⁴. Förutom dessa svarsalternativ gavs utrymme för kommentarer. På denna fråga fanns möjlighet att ange flera alternativ, se tabell 1.

Stödinsatser	Antal kommuner
Diskussionsgrupper för förskollärare	46
Handledning	32
Utbildning i grupprocesser	21

Utbildning i ledarskap	13
Inrättande av pedagogiska karriärtjänster ⁴	8

Tabell 1. Kommunala förvaltningars stöd till förskollärare i ansvaret som pedagogiska ledare.

Det var en stor variation mellan förvaltningarna vad gäller olika former och omfattning av insatser. En förvaltning hade stöttat förskollärarna genom samtliga, i tabellen föreslagna insatser, medan en annan förvaltning inte stöttat förskollärarna genom något av dessa och inte heller angett några alternativa insatser. Av tabellen framgår att det vanligaste sättet att stödja förskollärarna i deras ansvar som pedagogiska ledare var att ordna diskussionsgrupper, vilket hade skett i alla kommuner utom två. Det var även vanligt att stödja förskollärarna genom handledning, vilket 32 hade gjort. I 21 av kommunerna hade det ordnats utbildning i grupprocesser medan 13 hade ordnat utbildning i ledarskap. Sammantaget var det 10 förvaltningar som hade utbildat i både grupprocesser och ledarskap. Nästan alla förvaltningstjänstemän anger att förskolecheferna har fått utbildning i ledarskap och drygt hälften anger att de fått utbildning i grupprocesser.

Enkätsvaren visar att åtta förvaltningar hade tillsatt någon form av pedagogisk ”karriärtjänst” som ett sätt att stödja förskollärare i ansvaret för arbetslagets pedagogiska arbete. Här hade alltså vissa förskollärare tilldelats ett utökat uppdrag och ansvar. Av dessa angav fyra att de hade inrättat mer tydliga karriärtjänster med särskilt ansvar för att utveckla verksamheten och här angavs befattningar som ”utvecklingspedagog”, ”strategipedagog” eller ”pedagogista”. På frågan om vad som var det huvudsakliga syftet med tjänsterna framgår att det var att arbeta med implementeringen av läroplansrevideringen både på förskolan och i arbetslaget, att hålla i pedagogiska diskussioner och att arbeta med pedagogisk dokumentation. Två av de tre förvaltningstjänstemän som besvarade frågan nämner också arbete med ämnesinnehåll som språk, matematik samt naturvetenskap och teknik. I det som i tabell 1 benämns som pedagogisk karriärtjänst ingår också fyra kommuner som uppgav att förskollärare hade fått ett utökat uppdrag, men inte en specifik tjänst. Det rörde sig om uppdrag som till exempel ”lagledare” eller ”lärledare”. Från en av dessa förvaltningar motiverades det utökade uppdraget med arbetslags behov av stöd i form av handledning i utvecklandet av det pedagogiska arbetet.

Förvaltningars tolkningar av förskolepersonalens uppdrag och kompetens

För att få en bild av och förståelse för hur de kommunala förvaltningarna tolkat de revideringar som gjorts i skollagen och förskolans läroplan i relation till förskolepersonalens uppdrag och deras kunskap och kompetens att

uppfylla detsamma, ställdes också frågor om kompetensutveckling. Frågorna rörde kompetensutvecklingsbehov, vilken typ av insatser som genomförts och planerade insatser.

Bedömning av kompetensutvecklingsbehov

När det gäller kompetensutvecklingsbehovet fick förvaltningstjänstemännen skatta detta på en fyrgradig skala (inget, litet, stort, mycket stort) för förskolechefer, förskollärare och arbetslag. Det framgår av svaren att de flesta förvaltningstjänstemän ansåg att kompetensutvecklingsbehovet var stort för samtliga tre kategorier, men störst ansågs behovet vara för förskollärare. Att kompetensutvecklingsbehovet var stort eller mycket stort bland förskollärarna ansåg 36 förvaltningstjänstemän vilket kan jämföras med 32 för arbetslaget och 30 för förskolecheferna. En liknande tendens återfanns också i de svar som gällde att behovet skattats som litet, se tabell 2.

Behov av kompetensutveckling	Förskolechef n=48	Förskollärare n=48	Arbetslaget n=48
Inget	3	1	1
Litet	14	9	12
Stort	25	32	29
Mycket stort	5	4	3
	47	46	45
Bortfall	1	2	3

Tabell 2. Förvaltningstjänstemäns bedömning av kompetensutvecklingsbehov bland förskolepersonal.

En jämförande analys visade på skillnader i bedömningen av kompetensutvecklingsbehov förvaltningar emellan. I 24 kommuner bedömdes behovet som stort eller mycket stort för både förskolechefer, förskollärare och arbetslag medan det i sju kommuner bedömdes vara litet för all förskolepersonal. Tre förvaltningstjänstemän uppgav att det inte fanns något behov av kompetensutveckling för förskolechefer medan detta bara uppgavs från en förvaltning när det gällde förskollärare respektive arbetslag. Av en kommentar framgår att bedömningen av kompetensutvecklingsbehovet var delegerat till respektive förskolechef. Förvaltningens roll var då att vid behov samordna den utbildning som planerades på enheterna i samråd med förskolechefer.

En skillnad mellan 1998 och 2010 års reviderade läroplan (Utbildningsdepartementet, 1998; Skolverket, 2010) är att i den senare är målen mer omfattande när det gäller språk och kommunikation, matematik

samt naturvetenskap och teknik därutöver tillkom mål gällande uppföljning, utvärdering och verksamhetsutveckling. Inom området språk och kommunikation utökades och specificerades målen för tal- och skriftspråk. Inom ämnesområdena naturvetenskap och teknik samt matematik förtydligades att barnen ska utveckla förståelse för specifika sammanhang, samband och begrepp. Dessutom tillkom mål med krav på systematiskt kvalitetsarbete i form av pedagogisk dokumentation och utvärdering av verksamheten. Ytterligare en skillnad är den förtydligade ansvarsfördelningen som i 2010 års läroplanstext beskrivs i relation till förskolechefer, förskollärare respektive arbetslag mot att ansvaret i den tidigare läroplanen enbart angetts i relation till arbetslaget. Med anledning av detta ställdes en fråga om hur förvaltningar bedömt förskolechefers, förskollärares respektive arbetslags behov av kompetensutveckling i relation till det utökade ansvaret och uppdraget inom nämnda områden. Förvaltningstjänstemännen ombads skatta detta på en fyrgradig skala (inget, litet, stort, mycket stort). Syftet med frågan var att få en bild av hur förvaltningar bedömt förskolepersonalens behov av insatser i förhållande till de ökade kraven på ämnesinnehåll i den pedagogiska verksamheten kontra hur olika personalkategoriernas behov av kompetensutvecklingsbehov tolkats i relation till kraven på ansvar för den pedagogiska verksamheten. Förvaltningstjänstemännen ombads skatta behovet inom följande sju områden: språk och kommunikation, matematik, naturvetenskap och teknik, pedagogisk dokumentation/utvärdering, förskolechefens ansvar, förskollärares ansvar samt arbetslagets ansvar, se tabell 3.

Innehåll	inget	litet	stort behov	mycket stort	bortfall
Språk och kommunikation	3	13	28	2	2
Matematik	2	12	22	10	2
Naturvetenskap och teknik	2	8	18	18	2
Pedagogisk dokumentation/utvärdering	2	3	18	22	3
Förskolechefens ansvar	3	22	19	2	2
Förskollärares ansvar	3	16	25	2	2
Arbetslagets ansvar	3	18	22	2	3

Tabell 3. Förvaltningstjänstemännens bedömning av förskolepersonalens kompetensutvecklingsbehov relaterat till ämne, pedagogisk dokumentation/ utvärdering respektive ansvar

Sammantaget visar tabell 3 att förvaltningstjänstemännen bedömde behovet av kompetensutveckling kring pedagogisk dokumentation/utvärdering och ämne som större än behovet i relation till den förtydligade ansvarsstrukturen. Det största behovet av kompetensutveckling bedömdes vara inom

pedagogisk dokumentation och utvärdering. En majoritet, 36 förvaltningstjänstemän, bedömde också att det fanns ett stort eller mycket stort behov av kompetensutveckling inom naturvetenskap och teknik. Även inom matematik bedömdes behovet som stort eller mycket stort av majoriteten, 32 förvaltningar. Däremot bedömdes inte behovet av kompetensutveckling som lika stort när det gäller språk och kommunikation eller i relation till förskolepersonalens förändrade och förtydligade ansvar. Av tabell 3 framgår att det var något fler som bedömde att det fanns större behov av utbildning i förskolläraernas förändrade ansvar än i förskolechefens och arbetslagets ansvar.

Genomförda kompetensutvecklingsinsatser

I enkäten ställdes också en fråga om i vilken utsträckning förskolepersonal genomgått kompetensutveckling inom språk och kommunikation, matematik, naturvetenskap och teknik, pedagogisk dokumentation och utvärdering, förskollärares ansvar och arbetslagets ansvar. Förvaltningstjänstemännen ombads skatta detta på en sjugradig skala (inget, färre än 10%, 10–25%, 26–40%, 41–60%, 61–75 och mer än 75%). I tabellen har vi valt att slå samman skalsteg 2 och 3 samt 3 och 4, se tabell 4.

Innehåll	ingen	0-25%	26-60%	61-75%	mer än 75%
Språk och kommunikation	0	12	14	2	16
Matematik	1	16	11	3	11
Naturvetenskap och teknik	1	18	11	2	13
Pedagogisk dokumentation	1	3	6	9	26
Förskollärares ansvar	7	17	9	3	8
Arbetslagets ansvar	8	20	8	3	5

Tabell 4. Förvaltningstjänstemännens svar angående kompetensutveckling som förskolepersonal genomgått

När det gäller i vilken grad personalen hade genomgått kompetensutveckling inom de områden som anges i tabell 4 så varierar detta kommuner emellan. Pedagogisk dokumentation var det område som över hälften, 26 förvaltningstjänstemän, uppgav att mer än 75 procent av personalen redan

hade genomgått utbildning inom. Med utgångspunkt i att pedagogisk dokumentation och utvärdering också var det område som flest förvaltningar angav att de också hade planerat för fortsatta kompetensutvecklingsinsatser inom, pekar det på att detta ses som en viktig del av förskolepersonalens uppdrag. För området naturvetenskap och teknik angav 13 förvaltningstjänstemän att de redan utbildat mer än 75 procent personalen samtidigt som det från andra kommuner angavs betydligt lägre siffror. Naturvetenskap och teknik var också ett område inom vilket flera förvaltningstjänstemän svarade att fortsatta insatser är planerade. När det gäller matematik angav sammanlagt 11 förvaltningar att mer än 75 procent av personalen hade deltagit i kompetensutveckling. Från 16 förvaltningar angavs att minst 75 procent av personalen hade deltagit i utbildning i språk och kommunikation vilket kan vara en förklaring till att färre informanter bedömde kompetensutvecklingsbehovet på detta område som mycket stort. En anledning till detta kan också vara att det redan före 2011 hade genomförts en nationell kompetensutvecklingsinsats i språk och kommunikation men också i matematik. Inom dessa båda områden angav bara några få förvaltningar att fortsatta insatser var planerade.

Flertalet förvaltningar, 37, hade också genomfört utbildningsinsatser kring förskollärares respektive arbetslagets ansvar. Åtta förvaltningstjänstemän angav att drygt 75 procent av förskolepersonalen hade utbildats i förskollärares ansvar jämfört med fem för arbetslagets ansvar. Det var också ett antal förvaltningar, sju respektive åtta, som inte alls hade genomfört denna typ av insatser och 17 respektive 20 av förvaltningstjänstemännen uppgav att färre än 25 procent av förskolepersonalen hade utbildats i förskollärares respektive arbetslagets ansvar.

Typ av genomförda kompetensutvecklingsinsatser

Förvaltningstjänstemännen fick också svara på en fråga om vilken typ av kompetensutveckling som genomförts med anledning av skollags- och läroplansrevideringen. Svartalternativen omfattade både kortare och mer omfattande insatser, som till exempel studiedagar eller föreläsningar, förskolläraryft eller vidareutbildning av barnskötare till förskollärare respektive om de genomfört utbildning för pedagogisk karriärtjänst eller andra kompetensutvecklingsinsatser. Det visade sig att alla förvaltningar, utom två, hade anordnat studiedagar och föreläsningar, dessutom hade alla, utom en, genomfört ytterligare kompetensutvecklingsinsatser. I 42 av 48 kommuner hade det arrangerats förskolläraryft och eller utbildning av barnskötare till förskollärare och 20 förvaltningar hade arrangerat båda dessa. Två kommuner hade dessutom genomfört utbildning för pedagogisk karriärtjänst.

Tretton förvaltningstjänstemän kommenterade hur kompetens-utvecklingen har organiserats, varav fyra skrev om områdesvisa eller stadsövergripande nätverk och lika många beskrev att de hade ordnat en form av lärgrupper. En kommentar var att största delen av kompetensutvecklingen sker ”inom förvaltningen i lärgrupper med olika teman under ledning av förskollärare som utbildats till lärledare” (K29). Från sex förvaltningar kommenterades att det skett ett samarbete kring kompetensutvecklingsinsatser med universitet eller högskola. I ett fall hade alla anställda gått högskolekurser i matematik och i kvalitetsarbete. I ett annat skedde ett samarbete kring ett nätverk för utvecklingspedagoger från kommunens förskolor. Det förekom även samarbete mellan flera kommuner och en högskola för att driva implementeringsprocessen. Innehållet i denna samverkan handlade exempelvis om läroplansrevideringen, förtydligade krav på ämnesinnehåll (matematik) och det förändrade uppdraget.

Alla förvaltningstjänstemän ombads också skatta i vilken utsträckning de ekonomiska medlen för kompetensutvecklingsinsatser hade använts för utbildning inom områdena, språk och kommunikation, matematik, naturvetenskap och teknik, pedagogisk dokumentation och utvärdering, förskolechefens- respektive förskollärares ansvar och ledarskap samt för arbetslagets ansvar. Majoriteten av förvaltningarna, trettiosex stycken, angav att de hade använt en stor eller mycket stor del av medlen till utbildning i pedagogisk dokumentation och utvärdering, följt av språk, naturvetenskap och teknik samt matematik. Att förvaltningstjänstemännen bedömt behovet av kompetensutveckling som betydligt större inom ämnesområden än inom ansvarsområden framgår både av hur de ekonomiska medlen hade använts och av andelen personal som hade genomgått utbildning inom de olika områdena.

DISKUSSION

För de kommunala utbildningsförvaltningarna och deras förvaltningstjänstemän innebar revideringen av förskolans uppdrag (SFS 2010:800; Skolverket, 2010) att de behövde förhålla sig till de ökade kraven på kvalitetssäkring och ämnesinnehåll samt kraven på en förtydligad ansvarsstruktur i den förskoleverksamhet som de har ansvar för att administrera. Denna studie undersöker vad som har blivit utfallet i relation till beslut om och genomförandet av olika typer av kompetensutveckling och andra insatser för att stödja förskollärarna i deras förtydligade och utökade pedagogiska ansvar. Både denna och en tidigare studie (Eriksson, Beach & Svensson, 2015) tyder på att de tolkningar och prioriteringar som gjorts och de insatser som har satts in har varierat förvaltningar emellan. Hit hör också att flera olika faktorer som till exempel idéer om kunskap, kompetens, ansvar, professionalitet och kvalitetssäkring kan ha spelat in liksom idéer om hur

policyimplementering ska eller bör organiseras. Utifrån denna variation kommer vi dels att diskutera och problematisera vad olika tolkningar och agerande kan betyda för förskolläraren i rollen som professionell aktör med ett förtydligt och kvalitativt ansvar för den pedagogiska verksamhet som genomförs i arbetslaget. Dels vad olika tolkningar kan innebära i ett professionsperspektiv.

Ur kommunala förvaltningars sätt att tolka och agera kring förskollärarens utökade ansvar, liksom ur den nationella policydiskursen från 2010, framträder å ena sidan en bild av förskolläraren som en professionell och betydelsefull aktör samtidigt som det å andra sidan också finns tolkningar och ageranden som talar emot detta, sett ur ett professionsteoretiskt perspektiv. I ett professionsperspektiv så beskrivs en viktig faktor vara att en yrkeskår själva kan fatta beslut i frågor som rör det egna yrkesfältet (Liedman, 2013; Svensson, 2011). I vår studie har förskollärare visserligen varit delaktiga i val av innehåll för olika slag av kortare kompetensutvecklingsinsatser i en del av kommunerna. Däremot har de inte varit autonoma i denna process eftersom valen skett i samverkan med förskolechef och i en del fall också i samverkan med andra befattningshavare. Resultatet tyder också på att förskollärare inte heller har varit autonoma i tolkningen av det egna uppdraget eller arbetslagets uppdrag. I några fall har tolkningen av dessa uppdrag skett på förvaltningsnivå, men flertalet förvaltningar har överlätit detta till förskolecheferna, vilket i och för sig kan sägas ligga i linje med förskolechefens uppdrag och ansvar för förskolenhetens inre arbete (SFS 2010:800, kap. 2, § 10). I vilken utsträckning förskolechefer i sin tur har involverat förskollärare i denna process har inte undersökts, men omkring hälften av förvaltningstjänstemännen ger uttryck för att de har upplevt att förskollärarens ansvar har varit känsligt att diskutera i förskoleverksamheten.

Även när det gäller i vilken utsträckning kompetensutvecklingsinsatser har genomförts så varierar detta förvaltningar emellan. Sammantaget har dock satsningarna på kompetensutveckling för kvalitetssäkring genom pedagogisk dokumentation och utvärdering samt ämneskunskaper prioriterats högre än satsningar på att stödja förskollärare i ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet. Kvalitetssäkrings- och ämnesmässigt har förskollärare erhållit kompetensutveckling i linje med det reviderade läroplansuppdraget medan insatserna för att stödja förskolläraren i det pedagogiska ledarskapet inte har varit av samma omfattning⁵.

Den variation som förekommer i förvaltningars stöd, till förskolläraren i ansvaret för att leda det pedagogiska arbetet, väcker frågor om hur olika grad av stöd inverkar på förskollärarens legitimitet och möjlighet att också ta ansvar för den pedagogiska verksamhetens innehåll och kvalitet och utöva ett aktivt och kvalitetsdrivande ledarskap. Speciellt med anledning av att flera tidigare studier (se t.ex. Aasen, 2010; Eriksson, 2014; Gustafsson & Mellgren, 2008; Steinnes & Haug, 2013) har visat att förskollärare har haft svårigheter

att utöva ett pedagogiskt ledarskap i arbetslag bestående av olika yrkeskategorier. Samtidigt som förskollärare kan sägas ges legitimitet som professionella aktörer då förvaltningar på olika sätt ger stöd i ansvaret att leda det pedagogiska arbetet i arbetslaget så kan kompetensutvecklingsinsatser samtidigt också vara ett uttryck för att förvaltningstjänstemän bedömer att den kunskap och kompetens förskolläraren besitter inte är tillräcklig för att kunna utföra sitt uppdrag (jfr Svensson, 2011; Wiesel & Modell, 2014). Men det skulle också kunna ses som ett sätt att organisera verksamheten utifrån den New Public Management-trend som både Martin Korpi (2006) och Svensson (2011) beskriver har fått genomslag inom förskoleområdet. Förvaltningars strategi att till exempel utbilda förskolepersonal i pedagogisk dokumentation och utvärdering har medfört att förvaltningar kunnat inta den mer övervakande och kontrollerande roll som Liedman (2013) och Wiesel och Modell (2014) beskriver som relaterad till denna trend.

Andra frågor som aktualiseras rör huruvida förvaltningars sätt att tolka och agera och stödja förskollärare i deras ansvar för den pedagogiska verksamheten är tillräckligt för att implementera 2010 års förändrade ansvarsstruktur på förskolenivå. En fråga vi ställer oss är vad som krävs för att det ska ske en övergång från den platta organisationsstruktur som länge utgjort normen i förskolans nationella policydokument till den förtydligade och hierarkiska ansvarsstruktur som utgör normen i 2010 års skollag (SFS 2010:800) och läroplan för förskolan (Skolverket, 2010). Hit hör också frågan om vad som krävs för att den senare ska få genomslag i förskolans och arbetslagets pedagogiska verksamhet om det inte finns en explicit tradition eller en professionell förståelse för hur detta ledarskap kan utövas. Vad krävs för att förskolläraren ska få legitimitet för sitt ansvar och uppdrag och bli accepterad som ledare i en förskolekultur som organisatoriskt och idémässigt under lång tid har präglats av en platt arbetslagsstruktur grundad på en idé om att tillämpa ett demokratiskt och jämlikt arbetssätt? Räcker det med de insatser, i form av diskussionsgrupper och handledning som en del av förvaltningarna har erbjudit? Utgör dessa insatser ett tillräckligt stöd för att förskolläraren ska klara att bryta mot den platta och demokratiska arbetslagsstruktur som länge utgjort normen i förskolans nationella policydokument men också i den pedagogiska praktiken?

Sett ur ett professionsperspektiv så innebar 2010 års skollags- och läroplansrevideringar en uppvärdering av förskollärarens formella yrkeskunskap och kompetens samtidigt som den ökade likriktningen av ansvar och uppdrag kan ses som en utökad kontroll som talar emot ett självständigt, autonomt och professionellt yrkesutövande (Svensson, 2011; Woodrow & Busch, 2008). Särskilt tydligt framgår detta av 2010 års reviderade upplaga av förskolans läroplan där förskollärarens ansvar särskiljs från arbetslagets ansvar och skrivs fram som den typ av enskilt ansvar som Svensson (2011) menar möjliggör ett enskilt ansvarsutkrävande.

SLUTSATS

Professionalisering kan bedömas genom den grad av specialisering som utbildningen innefattar och vilken autonomi en grupp får utifrån sin specifika kunskap när det gäller att fatta beslut i frågor som tillhör deras kompetensfält (Liedman, 2013; Svensson, 2011). Men även genom de insatser som kommunala förvaltningar menar behöver genomföras för att förverkliga reformintentionerna. Dessa insatser speglar både vad förskollärare anses behöva för kunskaper och vad de förväntas ansvara för samtidigt som det också ger en insyn i förvaltningstjänstemäns syn på förskollärare som yrkeskår, deras speciella yrkeskunskap och deras legitimitet att utföra speciella uppgifter. När det gäller professionell status, auktoritet och autonomi så råder det en bred enighet kring att detta är grundat på specialistkunskap som tillägnats i samband med högre studier (Freidson, 2001; Smeby, 2011; Svensson, 2011).

Vi menar att det förtydligade ansvar som ålagts förskolläraren i skollagen och förskolans läroplan kan liknas vid den organisatoriska form av professionalisering som Evetts (2003, 2010) beskriver, det vill säga en ovanifrån kommande professionalisering som präglas av extern kontroll och standardisering (jfr Kinos, 2010). Förvaltningsmän agerar som intermediärer i relation till den nationella professionaliseringsvisionen och deras handlingar och beslut skapar olika förutsättningar för professionalisering i termer av legitimitet, autonomi och möjligheter till pedagogiskt ledarskap beroende på hur de agerar. Smeby (2011) pekar på att en professions legitimitet ligger i en ansvarighet inför staten och avnämarna, men i förskollärarnas fall handlar det också om en ansvarighet inför förskolechef och förvaltning i termer av ökade krav på självkontroll och kvalitetsredovisningar och ett ökat individuellt ansvar vilket i sin tur kan relateras till Public Management som organisationsform.

NOTER

¹Ända sedan 1980-talet har New Public Management-trenden influerat sättet att organisera kommunal utbildningsverksamhet, men det var först på 1990-talet den även började inverka på förskoleverksamhetens organisation (Martin Korpi, 2006). Wiesel och Modell (2014) beskriver hur införandet av NPM har medfört att arbetsuppgifter har delegerats och ledarskapet gått från verkställande till att vara mer övergripande och kontrollerande med stöd av uppföljningar och konsekvensanalyser. Den offentliga sektorn har med andra ord underkastat sig marknadsorienterade villkor och perspektiv med dokumentation och utvärdering som kvalitetssäkring. New Public Management-trenden bygger på idéer om mångfald, valfrihet och entreprenörskap och har beskrivits som ett alternativ till det byråkratiska sättet att organisera den offentliga sektorn (Hood, 1991, 1995; Le Grand, 2007; Liedman, 2013).

² Det övergripande ansvaret för genomförandet av kommunala verksamheter i landet ligger företrädesvis på nämnder i kommunerna men vissa städer har valt att delegera ansvaret för de kommunala verksamheterna till stadsdelsnämnder. I denna artikel benämns samtliga som kommuner.

³ Av huvuddelen av kommentarerna framgår att kategorin annan befattningshavare avser någon form av utvecklingsledare.

⁴ Beträffande karriärtjänster fanns inga statligt inrättade sådana när studien genomfördes men en del kommuner har gjort egna satsningar på förskollärare och då erbjudit dem en form av karriärtjänster.

⁵ Vi kan inte svara på varför den förändrade ansvarsfördelningen inte lett till kompetensutveckling i samma omfattning som insatser riktade mot kvalitetsarbete och ämneskunskaper, men det kan finnas flera tänkbara orsaker till detta. En kan vara att ämneskunskaper framstår som mer konkreta för förvaltningstjänstemännen och dessa berör heller inte känsliga frågor om yrkesutbildning och kompetens i förskoleverksamheten. En annan skulle kunna vara att förvaltningar vars satsningar har varit relativt blygsamma har en större tilltro till förskollärarens förmåga att utöva denna form av pedagogiskt ledarskap. Ytterligare en orsak skulle kunna vara att ansvarsfrågan och det ledarskap som hör ihop med detta snarast ligger underförstått i 2010 års läroplanstext, medan kraven på kvalitetssäkring genom pedagogisk dokumentation och ett utökat ämnesinnehåll är tydligt uttryckta och därmed också lättare att utvärdera och granska (jfr Eriksson, 2015).

REFERENSER

- Aasen, Wenke (2010). Förskoleläereren som teamleder og samarbeidspartner - ledelsesdilemmaer i barnehagen. *Norsk pedagogisk Tidsskrift* 4(94), 293-305.
- Ball, Stephen J. (1994). *Education reform: A critical and poststructural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Barnomsorg och skolakommittén (1997). *Att erövra omvärlden: förslag till läroplan för förskolan slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Beach, Dennis (2008). The Changing the Relations between Education Professionals, the State and Citizen Consumers in Europe: Rethinking Restructuring as Capitalisation. *European Educational Research Journal*, 7(2) s. 195-207. <https://doi.org/10.2304/eej.2008.7.2.195>
- Befolkningskommissionen (1938). *Betänkande angående barnkrubbor och sommarkolonier m. m.* Stockholm: Nord. bokh. i distr.
- Bergström, Tomas (2010). En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. I Bo Rothstein (Red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (4. uppl.) (s. 197-215). Stockholm: SNS förlag.
- Bernstein, Basil (2000). *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bernstein, Basil (2003). *Class, codes and control. Vol. 4, The structuring of pedagogy*

- discourse*. London: Routledge.
- Berntsson, Paula (1999). Förskolans läroplan och förskollärarkyrkans professionalisering. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 4(2), 199-212.
- Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.
- Ds S 1979:03. *Vissa kvalitetsfrågor i daghem och fritidshem samt principerna för stadsbidragsgivning*. Stockholm: Liber förlag.
- Eriksson, Anita (2014). Förskollärares förtydligade ansvar – en balansgång mellan ett demokratiskt förhållningssätt och att utöva yrkeskunskap. *Nordic Early Childhood Education Research Journal*, 7(7), 1-17.
- Eriksson, Anita (2015). Förskollärares ansvar: från självpåtaget till pålagt och delvis legitimerat. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 20(1-2), 8-32.
- Eriksson, Anita, Beach, Dennis & Svensson, Ann-Katrin. (2015). Förskolechefens ansvar och uppdrag ur ett kommunalt förvaltningsperspektiv. *Nordic Early Childhood Education Research Journal*, 11(9), 1-17.
- Evetts, Julia (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational changes in the modern world. *International Sociology*, 18(2), 395-415.
- Evetts, Julia (2010). Reconnecting professional occupations with professional organizations: Risks and opportunities. I Lennart Svensson & Julia Evetts (Red.) *Sociology of professions: Continental and Anglo-Saxon traditions* (s. 123-144). Göteborg: Daidalos.
- Freidson, Eliot L. (2001). *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Gustafsson, Karin & Mellgren, Elisabeth (2008). *Yrkesroller i förskolan: en utvärderingsstudie av en fortbildning initierad av Kommunal och Lärarförbundet*. Göteborg: Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.
- Göhl-Muigai, Ann-Kristin (2004). *Talet om ansvar i förskolans styrdokument 1945-1998. En textanalys*. Örebro: Örebro Studies in Education, Universitetsbiblioteket.
- Hatje, Ann-Katrin (1999). *Från trekläng till triangeldrama*. Lund: Historiska media.
- Heikka, Johanna & Hujala, Eeva (2013). Early childhood leadership through the lens of distributed leadership. *European Early Childhood Education Research Journal*, 21(4), 568-580.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, (69) 13-19. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, Christopher (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(1), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Johansson, Ulla (1998). *Om ansvar – ansvarsföreställningar och deras betydelser i den organisatoriska verksamheten*. (Doktorsavhandling). Lund: Lunds universitet.

- Kinos, Jarmo (2010). Professionalism - a breeding ground for struggle. I Carmen Dalli & Mathias Urban (Red.). *Professionalism in Early Childhood Education and Care. International perspectives* (s. 93-110). London: Routledge.
- Kungliga Socialstyrelsen (1945). *Råd och anvisningar nr 27*.
- Le Grand, Julian (2007). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Liedman, Sven-Erik (2013). Pseudo-quantities, new public management and human judgement. *Confero* 1(1) 45-66. DOI: 10.3384/confero.13v1i1a1
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf, P. (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Martin Korpi, Barbara (2006). *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut i bakom den svenska förskolans framväxt*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Nihlfors, E. Jervik-Steen, L. & Johansson, O. (2015). *Förskolechefen – en viktig länk i utbildningskedjan*. Malmö: Gleerups.
- Nyberg, Britt (2008). *Förskollärarkårens professionaliseringssträvanden 1960–2005 ur ett fackligt perspektiv*. Umeå: Umeå universitet.
- Pedagogiskt program för förskolan* (1987). Stockholm: Kundtjänst, Allmänna förlag.
- Riddersporre, Bim (2010). Ledarskap i förskolan. I Bim Riddersporre & Sven Persson (Red.) *Utbildningsvetenskap i förskolan* (s. 211-226). Stockholm: Natur & Kultur.
- SFS 2010:800. *Skollagen*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Skolverket (2010). *Läroplan för förskolan. Reviderad 2010*. Stockholm: Skolverket.
- Smeby, Jens-Christian (2011). Profesjonalisering av forskoleläreryrket? *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, 17(4), 43-58.
- Socialstyrelsen (1959). *Råd och anvisningar nr 114/1959*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (1963). *Råd och anvisningar nr 163/1963*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1951:15. *Daghem och förskolor. Betänkande av 1946 års kommitté för den halvöppna barnavården*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1972:26. *Förskolan del 1. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1972:27. *Förskolan del 2. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Steinnes, Gerd Sylvi & Haug, Peder (2013). Consequences of staff composition in Norwegian kindergarten. *Nordic Early Childhood Education Research Journal*, 6(13), 1-13.
- Styf, Maria (2012). *Pedagogisk ledning för en pedagogisk verksamhet? Om den kommunala förskolans ledningsstruktur* (Doktorsavhandling). Umeå: Umeå universitet.

- Sundberg, Daniel & Nordin, Andreas (2016). Travelling concepts in national curriculum policy-making: The example of competencies. *European Educational Research Journal*, 15(3): 314-328. <https://doi.org/10.1177%2F1474904116641697>
- Svensson, Lennart G. (2011). Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift* (4), 301-319.
- Söderström, Åsa (2006). "Att göra sina uppgifter, vara tyst och lämna in i tid": om elevansvar i det högmoderna samhället. (Doktorsavhandling). Karlstad: Karlstads universitet.
- Utbildningsdepartementet (1998). *Läroplan för förskolan, Lpfö 98*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Wiesel, Fredrika & Modell, Sven (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. <https://doi.org/10.1111/faam.12033>
- Woodrow, Christine & Busch, Gillian (2008). Repositioning early childhood leadership as action and activism. *European Early Childhood Education Research Journal* 16(1), 83-93.