

# Förskolechefens ansvar och uppdrag ur ett kommunalt förvaltningsperspektiv

---

**Eriksson, Anita:** Universitetslektor, Akademin för bibliotek, information, pedagogik och IT, Högskolan i Borås. Sverige. E-mail: anita.eriksson@hb.se

**Beach, Dennis:** Professor, Akademin för bibliotek, information, pedagogik och IT, Högskolan i Borås/Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet. Sverige. E-mail: dennis.beach@hb.se/dennis.beach@ped.gu.se

**Svensson Ann-Katrin:** Docent, Akademin för bibliotek, information, pedagogik och IT, Högskolan i Borås. Sverige. E-mail: ann-katrin.svensson@hb.se

---

PEER REVIEWED ARTICLE, VOL. 11(9), p. 1-17, PUBLISHED 2TH OF DECEMBER 2015



*Abstract:* The revision of the Swedish Education Act and of the Pre-School Curriculum of 2010 involved a demand for improved pedagogical quality and for an alteration and clarification of roles and responsibilities within the pre-school sector. In the revision the responsibilities, authorizations and rights to make decisions of the Heads of Preschool were articulated and clarified. This article describes and discusses how the new responsibilities and tasks of the Heads of Preschool have been interpreted and how the response to the revisions has manifested itself within a framework of municipal public administration. The data used consists of a questionnaire answered by 48 administrative officials with responsibility for education government in different municipalities. The result shows that the Heads of Preschool in a majority of municipalities are faced with increasing responsibilities and a new accountability structure. In order to meet the demands for improved pedagogical quality they are also expected to provide competence development opportunities for preschool staff.

*Keywords:* Head of the Pre-school, responsibility, municipal public administration, policy

*Samandrag:* 2010-års revideringen av skollagen och förskolans läroplan innebar dels ökade krav på pedagogisk kvalitet och dels på en förändrad och förtydligad ansvarsstruktur i förskolan. För förskolechefens del explicitgjordes och förtydligades både ansvar, befogenhet och beslutsrätt. I artikeln beskrivs och diskuteras hur förskolechefens ansvar och uppdrag tolkas och kommer till uttryck i ett övergripande kommunalt förvaltningsperspektiv i samband med dessa revideringar. Data utgörs av en enkätundersökning besvarad av 48 förvaltningstjänstemän anställda i olika kommuner. Resultatet visar att förskolechefen i flertalet kommuner har tilldelats ett stort ansvar när det gäller att tolka och initiera den förtydligade ansvarsstrukturen och skapa

förutsättningar i form av kompetensutvecklingsinsatser för förskolepersonalen för att möta de ökade kraven på pedagogisk kvalitet.

*Nyckelord:* förskolechef, ansvar, förvaltningsperspektiv, policyrevidering

## Introduktion

Både nationellt och internationellt är det enligt Svensson (2011) en pågående trend att peka ut ansvar och ansvariga i relation till olika befattningar. Under senare år har detta också fått genomslag inom utbildningsområdet, och inom förskoleverksamheten är då förskolechefen ett tydligt sådant exempel. En svensk förskolechefs ansvar och uppdrag kan beskrivas i termer av att ha ett övergripande ansvar för den pedagogiska verksamhetens kvalitet, men också för ekonomi, administration och personalfrågor på ett antal förskolor. När det gäller förskolechefens ansvar så framgår den trend Svensson beskriver tydligt av skrivningarna i den reviderade skollagen (SFS 2010:800) respektive Läroplan för förskolan [Lpfö 98/10] (Skolverket, 2010). I båda dokumenten görs tydliga markeringar av vad detta ansvar innebär. Svensson (2011) och Johansson (1998) beskriver ansvar som relaterat till enskilda yrkesutövare respektive något som kan uppnås genom lagar och förordningar. I relation till förskolechefen kan ansvar då både beskrivas som personligt och befattningsrelaterat samt som formellt beslutat och pålagt då det är uttryckt i skollags- och läroplanstext. Det var dock först i samband med revideringarna av skollagen och förskolans läroplan 2010, som förskolechefens<sup>1</sup> ansvar explicitgjordes och formaliserades i dessa nationella dokument. I skollagens 2:a kapitel § 9 (SFS 2010:800) skrevs nu förskolechefens ansvar fram specifikt ”Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef”. Det framgår också att förskolechefens uppdrag handlar om att ”särskilt verka för att utbildningen utvecklas”. När förskolechefens ansvar skrevs in i förskolans läroplan för första gången 2010 var det i termer av ett pedagogiskt kvalitetsansvar<sup>2</sup>. En anledning till att förskolechefens ansvar skrevs in i förskolans läroplan först då kan vara att ansvaret för förskoleverksamheten tidigare ansågs ligga hos kommunerna (Skolverket, 2005, s. 13; Styf, 2012, s. 3).

Det förtydligande och den formalisering av förskolechefens ansvar som skett på nationell nivå väcker frågor om hur detta tolkas och omsätts på kommunal nivå. Både med anledning av att forskningen om ledarskap i förskoleverksamhet enligt flera forskare är begränsad (Dunlop, 2008; Leeson, Campbel-Barr & Ho, 2012; McDowall Clark & Murray, 2012; Riddersporre, 2010) och att merparten av de studier som genomförts har fokuserat detta ledarskap i ett mikropolitiskt perspektiv (Aasen 2010; Muijs, Aubery, Harris & Briggs, 2004). Vi har funnit några studier som intagit ett vidare perspektiv, en finsk studie (Heikka & Hujala, 2013) med fokus på kommunala chefers, förskolechefers och lärares syn på och fördelning av förskolechefens ledningsansvar och Styfs (2012) studie av den svenska kommunala förskolans pedagogiska ledningsstruktur som genomfördes 2009. Det finns också några statliga utvärderingar som bland annat rör förskolechefens uppdrag i ett antal kommuner (Skolverket, 2004, 2008). En fråga som aktualiseras är då hur kommunala förvaltningar har hanterat den statliga styrning av förskolechefens ansvar och uppdrag som infördes i samband med 2010-års

<sup>1</sup> Det var först i samband med revideringen av skollagen och förskolans läroplan 2010 som begreppet förskolechef fördes in i dessa texter och i skollagens 2:a kapitel § 9 markeras tydligt att förskolans chef ska benämnas förskolechef (SFS 2010:800, jfr. även Prop. 2009/10:165, s 247). Tidigare hade förskolans chef under en period gått under benämningen rektor och före dess föreståndare/föreståndarinna.

<sup>2</sup> I Barnomsorg- och skolkommitténs betänkande (1997:157) *Att erövra omvärlden*, som föregick inrättandet av förskolans läroplan Lpfö 98, skrevs förskolechefs/rektors ansvar fram som ett särskilt ansvar i kommitténs läroplansförslag. Detta förslag vann dock inte gehör i efterföljande proposition eller riksdagsbeslut, varför förskolechefs/rektors ansvar inte skrevs fram i läroplanstexten.

revidering. Syftet med artikeln är att presentera och diskutera hur förskolechefens ansvar tolkas och kommer till uttryck i ett övergripande kommunalt förvaltningsperspektiv i samband med implementeringen av 2010-års skollags- och läroplansrevideringar. Den frågeställning som utgjort utgångspunkt är: Hur prioriterar, tolkar och omsätter kommunala förvaltningstjänstemän förskolechefens förtydligade ledningsansvar?

### **Förskolechefens uppdrag och ansvar - nationella och internationella trender**

För att bidra till en förståelse för denna studies kontext behandlar vi i detta avsnitt några nationella och internationella trender som rör förskolechefens ansvar och uppdrag. Både flera tidigare studier (Ekholm, Blossing, Kåräng, Lindvall & Scherp, 2000; Johansson, 2011; Styf, 2012) och flera av Skolverkets (2004, 2005, 2008) utvärderingar visar att förskolechefens ansvar och uppdrag i den kommunala organisationen har förändrats och utökats över tid. Denna förändring har även skett internationellt (Granrusten & Hoås Moen, 2011, s. 3; Larsen & Vaagan Slåtten, 2014; Muijs m. fl., 2004). En faktor som har påverkat förskolechefens uppdrag och ansvar är den new public management trend som kommit att influera sättet att organisera, kontrollera och styra offentlig verksamhet. I spåren av denna trend har det skett en decentralisering från stat till kommun och i samband med att förskolan fick sin första läroplan 1998 (Skolverket, 1998) så ersattes den regelstyrning som tidigare hade tillämpats med målstyrning. När det gäller ledarskapet pekar Wiesel och Modell (2014) på att new public management trenden har medfört att ledarskapet har gått från verkställande till att vara mera övergripande och kontrollerande. För förskolechefer har detta visat sig i att ansvaret för en mängd uppgifter som tidigare låg på den politiskt sammansatta nämnden eller utbildningsförvaltningen har delegerats (jfr Eriksson, 2015; Montin & Granberg, 2013; Skolverket, 2004; Styf, 2012). Styfs (2012) studie visar till exempel att förskolechefernas uppdrag omfattar både ansvar för administration, ekonomi, personalrekrytering och personalvård, pedagogisk ledning, föräldrakontakter, samt deltagande i sammanträden och lednings-, projekt- och arbetsgrupper. Denna förändring avspeglas också i förväntningarna på chefsrollen i den kommunala organisationen. Montin och Granberg (2013, s. 87) pekar på att chefen förväntas vara handlingskraftig, ha visioner, och samtidigt vara lojal mot de politiska beslut som fattats. Hit hör också att utöva ett professionellt ledarskap med fokus på uppdraget och medborgarna, att vara resultatriktad, att kunna samverka, ha en helhetssyn och överblick samt att kunna möta förändrings- och utvecklingskrav.

Av Skolverkets utvärdering från 2004 framgår utöver att förvaltningar i ökad utsträckning har delegerat ansvar till förskolechefer så har ansvaret också utökats så att det omfattar flera förskoleenheter. Denna förändring har även visat sig vara en internationell trend (Granrusten & Hoås Moen, 2011, s.3; Larsen & Vaagan Slåtten, 2014; Murray & McDowall, 2013). Det utökade uppdraget har i sin tur lett till att förskolechefer delegerat delar av personalhandlednings- respektive pedagogiskt ansvar till annan personal (Granrusten & Hoås Moen, 2011, s. 10f; Skolverket, 2004, s. 54). Skolverkets utvärdering (2008, s. 22) visar att decentraliseringen också har medfört att ansvar för förskoleenheters ekonomiska resurser delegerats direkt till enskilda förskolechefer. Delegeringen av ekonomiskt ansvar har enligt flera nationella och internationella studier medfört att ekonomiska och administrativa uppgifter har överordnats det pedagogiska ledningsansvaret (Ekholm m. fl. 2000, s. 25). Detta diskuteras även i Gotvasli, (2006) och av Heikka och Waniganayake (2011) samt Johansson (2011). I samband med revideringen av skollagen 2010 ställdes också ökade krav på att förskolechefen skulle utgöra en länk mellan den kommunala förvaltningens tjänstemän och personalen i förskolan (prop. 2009/10:165; SFS 2010:800).

Montin och Granberg (2013, s. 109) pekar på att decentraliseringen å ena sidan har medfört att kommuner fått ett större ansvar och frirum att bestämma över sin verksamhet samtidigt som de å andra sidan hävdar att den statliga styrningen knappast minskat men däremot förändrats. Ett exempel

är att kraven på kunskap och kompetens både har förtydligats och ökat när det gäller ledarskapet. Av skollagens (SFS, 2010:800) 2:a kapitel § 11 framgår till exempel att som ”förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.” Här tillämpar alltså staten en form av förvaltningsstyrning genom att bestämma vilka krav som ska gälla för den chef som ska effektuera lagar, regler och tjänster (jfr. Svensson, 2011). Samtidigt minskade den statliga styrningen då kravet på att genomgå den statligt styrda rektorsutbildning för nyanställda ”förskolechefer” togs bort.

I den statliga styrningen förekommer både det Montin och Granberg (2013, s. 110) beskriver som hård och mjuk styrning. Den hårda styrningen sker genom lagar, förordningar, stadsbidrag eller tillsyn, medan den mjuka handlar om information, projektfinansiering, kunskapsförmedling, överenskommelser eller öppna jämförelser. I relation till vår studie är ett exempel på hård styrning de revideringar av skollagen och förskolans läroplan som genomfördes 2010 i syfte att i en förlängning öka måluppfyllelsen och verksamhetsutvecklingen inom utbildningssektorn som helhet. För förskoleverksamhetens del tog sig denna styrning uttryck i krav på ökad pedagogisk kvalitet och en tydligare ansvarsstruktur. Innehållet har med andra ord styrts av staten medan det kommunpolitiska ansvaret har handlat om att skapa goda förutsättningar för verksamhetsutveckling och måluppfyllelse. För förskolechefens del handlar den statliga styrningen av uppdraget från 2010 enligt skollagens 2:a kapitel § 10 om ansvar för att samordna och leda det pedagogiska arbetet vid förskoleenheten, vilket också medför en befogenhet att bestämma om enhetens ”inre organisation”. Hit hör också en viss delegationsrätt som innebär att ”förskolechefen får uppdraga åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor...”. I den reviderade läroplanen för förskolan (Skolverket, 2010, s. 16) beskrivs förskolechefens uppdrag i termer av att ha ett övergripande ansvar för ”att verksamheten bedrivs i enlighet med målen” och för förskolans kvalitetsarbete. Här nämns till exempel att ansvara för utveckling av: arbetsformer som gynnar barns inflytande, en god miljö för utveckling och lärande, samarbetsformer med vårdnadshavare, förskoleklass, skola och fritidshem samt att motverka mobbning och kränkande behandling och ansvara för personalens kompetensutveckling. Några exempel på mjuk styrning som tillämpats i relation till förskolechefens ansvar är den statligt styrda rektorsutbildningen, informationsinsatser och andra typer av utbildning.

### **Teoretiska antaganden**

Det teoretiska ramverk som har använts för att förstå och för att analysera studiens empiri på nationell respektive lokal kommunal nivå utgörs av en kombination av Bernsteins (2000, s.33, 2003) rekontextualiseringsprincip och Rothsteins (2010, s. 17) modell för analys av förvaltningsformer. Valet att kombinera dessa tar sin utgångspunkt i att det ger en möjlighet att genomföra både en bredare och djupare analys av de förändringar i förskolechefens ansvar som revideringen av skollagen och förskolans läroplan har medfört och hur detta kommer till uttryck i en lokal förvaltningspraktik.

Bernsteins rekontextualiseringsprincip har varit central och viktig i analysen. Begreppen ”the official recontextualising field” [ORF] och ”the pedagogic recontextualising field” [PRF] har varit vägledande. Dessa begrepp avgränsar två områden av policypraktik: regeringsnivån respektive den lokala förvaltnings- och genomförandenivån. De rör hur policy transformeras mellan dessa och den lokala nivåns inflytande över hur nationell policy kommer till uttryck i en förvaltningspraktik. ORF är den nationella politiska arena där policy om förskolechefens ansvar och uppdrag formuleras i skollag och läroplan för den lokala politiska arenan (PRF, nämnd och förvaltningsnivå) där denna policy tolkas och omsätts i en pedagogisk praktik. För att den nationella utbildningspolicy ska kunna förverkligas krävs en lokal aktör, som fattar lokala politiska beslut men framförallt en kommunal förvaltning som tolkar och omsätter målen i en konkret praktik (Bergström, 2010, s. 197). I

resultatavsnittet beskrivs hur lokala förvaltningar (PRF) har tolkat och omsatt den nationella policyn, medan detta diskuteras och problematiseras i relation till de krav och förväntningar som är relaterade till förskolechefens ansvar och uppdrag på nationell policynivå (ORF).

Med utgångspunkt i denna studies resultat har vi som ett sätt att förstå förvaltningars och dess tjänstemäns tillvägagångssätt och syn på förskolechefens roll, uppdrag och ansvar, valt att använda delar av Rothsteins (2010, s. 17f) modell för analys av förvaltningsformer. Totalt innehåller modellen sex olika förvaltningsformer; en legalbyråkratisk, en professionell, en korporativ, en brukarorienterad, en politikerorienterad och en marknadsorienterad. Liksom Rothstein utgår vi från att dessa former sällan förekommer renodlat i en reell verksamhet, men däremot att den renodlade formen utgör ett användbart redskap för analys av och förståelse för de förvaltningsformer som förekommer i samband med implementeringsprocesser. De former som är mest relevanta i relation till denna studie är de Rothstein benämner den legalbyråkratiska respektive den professionella förvaltningsformen.

Den legalbyråkratiska förvaltningsformen kan beskrivas som en traditionell byråkratisk styrform som tar sin utgångspunkt i centralt beslutade regler och riktlinjer som gäller alla inom den berörda verksamheten. Till den här formen hör också idén om att dessa regler och riktlinjer är enhetliga, relativt varaktiga och tillämpas av en neutral, opartisk och okorrumpad tjänstemannakår (Rothstein, 2010, s.17). En kommunal tillämpning av denna förvaltningsform skulle då innebära att de nationellt utformade riktlinjerna i skollagen och läroplanen, tolkas och omtolkas av tjänstemän på förvaltningsnivå för att implementeras som ett enhetligt ansvar för kommunens förskolechefer. Här tillämpas med andra ord en top-down styrning av förskolecheferna. I den professionella förvaltningsformen överläts besluten och genomförandet till en professionell yrkeskår som genom sin särskilda utbildning anses besitta både kunskap och ett yrkesetiskt förhållningssätt, som gör att de anses kunna fatta beslut utifrån eget ansvar (Rothstein, 2010, s 18). Relaterat till vår studie skulle det innebära att den kommunala förvaltningen överläter till förskolechefen, som har specifik kunskap om förskolan och de krav som ställs på denna verksamhet, att tolka, besluta och genomföra verksamheten enligt de nationella kraven.

## Metod

Den data som ligger till grund för denna studie är producerad inom ett större projekt: *Att tolka, konkretisera och leda – en studie av förskollärares förändrade uppdrag*, som är finansierat av Vetenskapsrådet<sup>3</sup>. Projektet består av tre delstudier. Syftet med den delstudie, vars resultat ligger till grund för 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. Sammantaget har delstudien utgått från följande övergripande frågeställning: Hur tolkas och omsätts den förändrade lednings- och ansvarsstruktur som är framskriven i nationella policydokument på kommunal nivå och hur faller detta ut i form av organisationsstruktur? Det var utifrån denna frågeställning och resultatet från en tidigare studie av sättet att implementera en reviderad ansvarsfördelning i kommunal förskoleverksamhet (Eriksson, 2014) som den enkät som har använts för dataproduktion utformades.

När det gäller vår studies validitet och reliabilitet så har detta varit i fokus vid utformandet av enkäten men även i samband med analysen av dess resultat. Dessa begrepp är allmänt erkända som hörnstenarna i god vetenskaplig forskning och även om de vanligtvis används för normalt väl designade forskningstester eller experiment som genererar bra statistik, så är begreppen i

<sup>3</sup> Projektet *Att tolka, konkretisera och leda – en studie av förskollärares förändrade uppdrag* (721-2012-5615) är finansierat av Vetenskapsrådet och pågår från 2013 till och med 2015. För mer information om projektet se <http://www.hb.se/Forskning/Projekt/Att-tolka-konkretisera-och-leda---en-studie-av-forskollarares-forandrade-uppdrag/>

modifierad form även relevanta för alla möjliga former av oidentifierade och oredovisade faktorer i andra undersökningar som kan påverka forskningsresultatet. I statistisk forskning handlar en god validitet om att försöka hålla alla variabler utom den oberoende under kontroll men då vi i innevarande studie inte har försökt att generalisera resultatet utanför den aktuella undersökningsgruppen har validiteten främst handlat om att försöka säkerställa frågornas relevans och försöka hitta en bra balans mellan intern och extern validitet. I samband med utformandet av enkäten och enkätfrågorna rörde vår oro och våra diskussioner i vilken utsträckning användningen av olika begrepp skulle leda till att studiens resultat skulle kunna betraktas som välgrundat. Då resultatets giltighet utgör kärnan i validitetsbegreppet rör det i vilken grad det vi påstår vara fallet faktiskt är så, vilket i sin tur medför att det också berör en kunskapsteoretisk och filosofisk fråga och inte bara gäller giltighet som i statistisk slutledning.

Det närmaste formella validitetsbegreppet är innehållsvaliditet och för att säkerställa den använder ofta testkonstruktörer sig av ämnesexperter för att utvärdera huruvida testinstrumentet mäter det som man har för avsikt att mäta. Som ett sätt att uppnå en god innehållsvaliditet genomfördes en mindre pilotstudie med personer med god kännedom om kommunal förskoleverksamhet. De ombads besvara enkätfrågorna och kommentera enkätens innehåll och upplägg, hur frågorna var formulerade och de valda fasta svarsalternativens relevans. De ombads även kommentera den begreppsanvändning som tillämpades dels för att säkerställa att enkäten skulle mäta det vi hade för avsikt att mäta och dels för att uppnå en så hög noggrannhet som möjligt. Utifrån dessa kommentarer gjordes sedan en del justeringar i såväl enkätens upplägg som i frågeformuleringar, svarsalternativ och begreppsanvändning.

### *Data*

Den data som ligger till grund för den studie som presenteras i denna artikel utgörs huvudsakligen av de frågor i enkäten som rörde förskolechefens ansvar. Data utgörs också av kommunala handlingar i form av arbetsbeskrivningar. När det gäller förskolechefens ansvar fokuserade enkätfrågorna på ansvar i termer av uppdrag, uppgift och befogenhet i processen att tolka och genomföra läroplansrevideringarna samt vilket stöd förskolechefen hade fått från förvaltningen i sitt ansvar som pedagogisk ledare för förskoleverksamheten.

Enkäten distribuerades till samtliga kommuner/stadsdelar inom två län, sammanlagt 72 stycken<sup>4</sup>. Efter telefon- eller e-postkontakt skickades enkäten till den förvaltningstjänsteman med anställning inom kommunens/stadsdelens ”utbildningsförvaltning” som i samband med telefon- eller e-postkontakten sagts vara mest lämpad att besvara enkäten. Totalt valde 48 av de 72 tillfrågade att besvara enkäten. Att stadsdelar, och inte enbart hela kommuner är representerade, hänger samman med den variation som förekommer i stadsdelars sätt att organisera den kommunala verksamheten i större kommuner. Fortsättningsvis används beteckningen kommun för både kommun och stadsdel.

Enkäten bestod totalt av 59 frågor, 51 av dessa hade fasta svarsalternativ och av dessa var flertalet även möjliga att kommentera. De övriga åtta frågorna var så kallade öppna frågor där informanten själv skriver svaret. Denna typ av frågor brukar normalt leda till färre svar men även på dessa frågor fick vi en hög svarsfrekvens. I femton av frågorna med fasta svarsalternativ besvarade informanten mellan 2 och 7 aspekter av samma frågeställning. Beroende på svaret på föregående fråga lotsades informanten vidare till olika frågor i enkäten, vilket har medfört att flertalet informanter besvarat mellan 35 och 45 frågor. Beroende på föregående svar har den möjliga svarsfrekvensen varit betydligt lägre för en del frågor som till exempel de om innehållet i riktlinjer för förskolechefens ansvar. I en del av frågorna med fasta svarsalternativ användes en fyrgradig skala som till exempel: inte alls, i viss grad, i hög grad respektive i mycket hög grad eller inget, litet, stort respektive mycket

<sup>4</sup> I Sverige finns totalt 21 län och 290 kommuner.

stort och i något fall från mycket låg, låg, hög till mycket hög. Andra fasta svarsalternativ handlade t.ex. om olika yrkeskategorier, olika typer av stöd i förskolechefens pedagogiska ledarskap och det förekom också en del frågor med alternativen ja, nej respektive vet ej. Ett visst internt bortfall förekommer på enskilda enkätfrågor, en anledning till bortfallet var att några av förvaltningstjänstemännen var relativt nyanställda och därför inte hade kännedom om hela den aktuella tidsperioden (2010-2013).

### *Analys*

I analysprocessen har fokus huvudsakligen legat på de enkätfrågor som specifikt rört förskolechefens ansvar och uppdrag men för att få en vidare förståelse för förvaltningstjänstemännens svar relaterades dessa också till svaren på andra enkätfrågor. Enkät svar och kommentarer systematiserades och analyserades både kvantitativt och kvalitativt. De frågor som utgjort underlag för analysen är: Hur tolkas, omsätts och prioriteras förskolechefens ansvar på förvaltningsnivå? Skiljer sig förvaltningars tolkningar och tillvägagångssätt åt, i så fall på vilka vis? Vilket uppdrag har förvaltningar tilldelat förskolechefen i processen att implementera 2010-års skollags- och läroplansrevideringar? Har det från förvaltningsnivå förekommit insatser för att stödja förskolechefen i pedagogiskt ansvar i samband med skollags- och läroplansrevideringarna, i så fall vilka?

Några faktorer som kan ha inverkat på de kommunala förvaltningarnas tolkningar och agerande, och därmed också på studiens resultat är till exempel de variationer som förekommer kommunerna emellan. Variationer i form av förvaltningars uppdrag men också den variation som förekommer när det gäller förskoleverksamhetsuppdragets omfattning, antalet förskolechefer och deras ansvar och uppdrag samt utbildningsbakgrund. Av enkät svaren framgår till exempel att antalet förskolechefer varierar mellan 1-39 stycken. I fyra kommuner omfattar förskolechefens ansvar och uppdrag i genomsnitt 1-4 avdelningar, i trettiofyra 5-10 avdelningar och i de övriga elva kommunerna 11-15 avdelningar. För en del av förskolecheferna ingår det också i uppdraget att vara rektor. I alla utom en av kommunerna anges att det finns förskolechefer som har förskolläraryt utbildning. I elva kommuner har alla förskolechefer förskolläraryt utbildning medan det i de övriga kommunerna också finns förskolechefer med grundläraryt- och/eller fritidspedagogutbildning och i något fall barnskötar-, sjuksköterske- eller annan utbildningsbakgrund.

## **Resultat**

Inledningsvis presenteras förskolechefers ansvarsområden och dess prioritet ur ett kommunalt förvaltningsperspektiv, därefter beskrivs förvaltningars olika sätt att hantera tolkningen av förskolechefens ansvar, avslutningsvis presenteras förskolechefens ansvar och uppdrag i processen och de insatser förvaltningar satt in för att stödja förskolecheferna.

### *Förskolechefens ansvarsområden och dess prioritet*

Av förvaltningstjänstemännens svar framgår att förskolechefer har ekonomiskt-, administrativt-, pedagogiskt-, personal-, samt kvalitets- och utvecklingsansvar i alla de deltagande kommunerna. På frågan om hur förvaltningstjänstemän har upplevt att dessa ansvarsområden har prioriterats i den egna kommunen, framgår det att det ekonomiska-, pedagogiska- samt kvalitets- och utvecklingsansvaret har upplevts som högt respektive mycket högt prioriterat i nästan alla kommunerna. Personalansvar prioriteras också sammanlagt högt respektive mycket högt i nästan alla kommuner men till skillnad från de tidigare områdena så är andelen kommuner där detta upplevts som mycket högt prioriterat färre. Det administrativa ansvaret skiljer sig från de övriga områdena genom att det anges som högt respektive mycket högt prioriterat i sammanlagt tre fjärdedelar av kommunerna med en tonvikt på hög prioritet, se tabell 1.

Tabell 1. Förvaltningstjänstemäns ranking av förskolechefers ansvarsområden.

	mycket låg prioritet	låg prioritet	hög prioritet	mycket hög prioritet	totalt (n=48)
Ekonomiskt ansvar	1	1	15	31	48
Kvalitets- och utvecklingsansvar	1	1	17	29	48
Pedagogiskt ansvar	1	2	15	30	48
Personalansvar	1	1	23	23	48
Administrativt ansvar	1	11	29	7	48

Sammantaget har ekonomiskt-, pedagogiskt-, personal-, samt kvalitets- och utvecklingsansvar nästan uteslutande angetts som högt eller mycket högt prioriterat, medan det administrativa ansvaret både angetts ha lägre prioritet och vara det område som flest förvaltningstjänstemän anger att förskolechefer delegerar delar av.

#### *Förskolechefens ansvar som delegerat eller tolkat på förvaltningsnivå*

Av svaren på frågan om det har utarbetats kommunala riktlinjer med anledning av skollags- och läroplansrevideringen för hur förskolechefens ansvar ska tolkas framgår det att förvaltningar tillämpat olika tillvägagångssätt. En del förvaltningar har *delegerat till förskolechefer* att tolka detta ansvar medan andra mer eller mindre har *valt att göra denna tolkning åt förskolecheferna*. Det förstnämnda tillvägagångssättet har enligt förvaltningstjänstemännen tillämpats i nästan tre fjärdedelar av kommunerna, medan övriga kommuner anger att det har utarbetats kommunala riktlinjer för hur förskolechefens ansvar ska tolkas. En anledning till varför *ansvaret har delegerats* och kommunövergripande riktlinjer inte har utarbetats är enligt flera förvaltningstjänstemän att man på förvaltningen har valt att utgå direkt från de nationella styrdokument. Exempel på svar är: ”Vi använder de nationella riktlinjerna som finns” (F17<sup>5</sup>) eller ”Vi har endast utgått från skollagens och läroplanens texter tillsammans med kommentarmaterial” (F25).

Förvaltningstjänstemännen i de kommuner som har valt att delegera tolkningen fick en fråga om det har förekommit diskussioner om att utforma kommunala riktlinjer för förskolechefens ansvar. Svaren visar att det i tre fjärdedelar av kommunerna inte har förekommit några diskussioner om att utforma denna typ av kommunala riktlinjer. En övervägande del av dessa förvaltningstjänstemän anger att de heller inte i efterhand upplevt att det hade varit en fördel om denna typ av riktlinjer hade utformats. Några motiv som anges är att tolkningen av förskolechefens ansvar inte har ”upplevts som något problem” (F13) eller att ”uppdraget är väl beskrivet i styrdokumentet (F46). Ytterligare en motivering är att även skrivna riktlinjer kan ”tolkas på olika sätt” varför ”en ständigt pågående dialog” (F36) om exempelvis roller, ansvar och ledarskap beskrivs som viktigare än övergripande skriftliga kommunala riktlinjer.

*Överhuvudtaget tror jag det är en fördel att diskutera hur olika roller och ansvar ska tolkas, men särskilt när det gäller vad det pedagogiska ledarskapet ska omfatta och gestalta.* (F15)

Övriga förvaltningstjänstemän svarar att de i efterhand menar att det hade varit en fördel om det hade funnits kommunala riktlinjer, eftersom det hade tydliggjort förskolechefens ansvar och uppdrag som pedagogisk ledare och/eller som ansvarig för kvalitetsarbetet.

<sup>5</sup> F står för förvaltningstjänsteman och numret för kommun.



Av den dryga fjärdedel kommuner där förvaltningstjänstemännen svarat att det har utarbetats *riktlinjer på förvaltningsnivå* för hur förskolechefens ansvar ska tolkas anger flertalet att riktlinjerna är skriftliga och ett par att de är muntliga. Sammantaget har få förvaltningstjänstemän kommenterat utformandet av riktlinjer i enkäten. Av kommentarerna framgår att några anledningar till varför riktlinjer har utformats är att revideringen av skollagen och läroplanen krävde revidering av förvaltningens delegationsordning respektive förskolechefens uppdragshandling. Vid en närmare förfrågan om att få ta del av de skriftliga riktlinjer som utarbetats i samband med implementeringsprocessen inkom riktlinjer från tre kommuner. Av dessa framgår att förskolechefens uppdrag beskrivs både i termer av övergripande formuleringar som gäller generellt för kommunens chefer och formuleringar som gäller specifikt för förskolechefer. Några gemensamma ansvarsområden som nämns är till exempel ansvaret att ”vara pedagogisk ledare och arbeta med enhetens systematiska kvalitetsarbete” (Uppdragsbeskrivning, s. 1, K24<sup>6</sup>). Andra gemensamma områden rör ansvaret att arbeta med verksamhetsutveckling respektive att uppfylla läroplansmålen:

*Som förskolechef ansvarar du för att verksamheten inom förskoleenheten drivs i enlighet med gällande föreskrifter och mål, exempelvis skollag och läroplan (Ledaruppdrag till förskolechef vid förskola. (K2)*

I några av dokumenten nämns förskolechefens ansvar för att barn får det stöd de behöver som till exempel ”som förskolechef har du ansvar för barnens utveckling och lärande med målet att verksamheten ska anpassas till varje barns behov” (Ledaruppdrag till förskolechef vid förskola, K2). Förskolechefsansvaret omfattar också ett arbetsmiljöansvar:

*Som förskolechef ansvarar du för att det inom din enhet/dina enheter finns en god värdegrund och ett gott arbetsklimat mellan personal, mellan personal och barn och mellan barn. (Ledaruppdrag till förskolechef vid förskola, K2)*

Utöver det pedagogiska ledarskapet förekommer också beskrivningar av förskolechefens ansvar på olika nivåer inom den kommunala organisationen, arbetsgivaransvar, ansvar för egen kompetensutveckling samt ekonomiskt ansvar. I en kommuns riktlinjer nämns exempelvis ansvaret att ”bistå den politiska ledningen med sakkunskap och kompetens, lämna fortlöpande information inför beslut och återkoppla resultat av fattade beslut” (Ledare i xxx kommun, K2). Ett annat område är ansvaret för ”att fatta de beslut som kommunstyrelsen delegerat till förskolechef enligt delegationsordningen” (Ledaruppdrag till förskolechef vid förskola, K2). Av en annan kommuns riktlinjer framgår att förskolechefen förväntas: ”ta ansvar för rollen som arbetsgivarrepresentant”, ”samverka i enlighet med samverkansavtalet” samt ”aktivt ta ansvar för egen nödvändig kompetensutveckling” (Uppdragsbeskrivning, s 2, K24).

Förskolechefens ekonomiska ansvar är också framskrivet i några av dokumenten, som till exempel:

*Som förskolechef ansvarar du för din enhets/dina enheters ekonomi och inre organisation utifrån tilldelad budget och yttre organisatoriska ramar (samt) för att följa kommunens ekonomiska styrprinciper i det dagliga ekonomiarbetet. (Ledaruppdrag till förskolechef vid förskola, K2)*

<sup>6</sup> K står för kommun och numret likaså.

Sett till innehållet i de kommunövergripande riktlinjer vi har tagit del av, så berörs såväl förskolechefers pedagogiska-, personal-, kvalitets- och utvecklingsansvar som ekonomiskt- och administrativt ansvar på ett eller annat sätt. På frågorna om de kommunala riktlinjer som utarbetats har inneburit någon förändring i ansvar respektive arbetsuppgifter, svarar två förvaltningstjänstemän att riktlinjerna till viss del har inneburit förändringar i förskolechefens ansvar medan alla anger att det till viss del inneburit förändringar i arbetsuppgifter. När det gäller förändringar i ansvar framgår det av en kommentar att det rör sig om en förskjutning av ansvar från nämnd- till förskolechefsnivå.

*Förskolecheferna har ett tydligare ansvar genom att förskolan är en egen skolform. Tidigare hade nämnden ett större ansvar för skolverksamheten. Ansvar som nu är lagt med ett statligt uppdrag på förskolechefen. (F16)*

Av ovanstående framgår också att nämndens ansvar för förskoleverksamheten har minskat till följd av att det har tillkommit en statlig reglering av förskolechefens ansvar och uppdrag.

#### *Förskolechefens ansvar och uppdrag i processen*

I enkäten ställdes frågor om förskolechefens ansvar och uppdrag i processen att implementera läroplansrevideringarna med fokus på informations-, genomförande-, tolknings- och kompetensutvecklingsansvar. När det gäller *informationsansvar* så framgår det av enkätsvaren att förskolechefen på olika sätt har tilldelats ansvar för att informera om skollags- och läroplansrevideringarna. I drygt en tredjedel av kommunerna anger förvaltningstjänstemännen att det bara är förskolechefen som har informerat förskolepersonalen. Medan denna typ av information i nästan alla de övriga kommunerna har genomförts av förskolechef och/eller en förvaltningstjänsteman, skolverkstjänsteman, extern föreläsare eller pedagog<sup>7</sup>. Det framgår att förskolechefer har getts eller ålagts informationsansvar i alla utom en av de svarande kommunerna, vilket kan jämföras med att förvaltningstjänstemän har haft denna uppgift i hälften av kommunerna, skolverkstjänstemän i en tredjedel och föreläsare och/eller pedagog i drygt en fjärdedel av kommunerna, se tabell 2.

*Tabell 2.* Befattningshavare som har informerat förskolepersonal om 2010-års revideringar av skollag och läroplan.

Befattningshavare	Antal kommuner (n=48)
Förskolechef	17
Förskolechef och skolverkstjänsteman	1
Förskolechef och förvaltningstjänsteman	8
Förskolechef och annan	6
Förskolechef, skolverkstjänsteman, förvaltningstjänsteman	7
Förskolechef, förvaltningstjänsteman och annan	3
Förskolechef, skolverkstjänsteman och annan	2
Förskolechef, förvaltningstjänsteman, skolverkstjänsteman och annan	3
Förvaltningstjänsteman	1
Total	48

<sup>7</sup> I tabell 2 används begreppet annan för extern föreläsare respektive pedagog.

Informationsansvaret har alltså delegerats till förskolechefer i stor utsträckning. I en av de mindre kommunerna har förskolechefen också haft ansvar för att informera förvaltningens tjänstemän.

På frågan om vilka befattningshavare som haft ansvar för att driva och *genomföra implementeringen* av läroplansrevideringarna i förskoleverksamheten, så anger alla utom en av förvaltningstjänstemännen att förskolechefen har tilldelats denna typ av ansvar. Från drygt tre fjärdedelar av kommunerna anges att detta ansvar har delats mellan förskolechef och någon eller några andra befattningshavare, som till exempel förskollärare, pedagog med särskilt ansvar och/eller någon annan befattningshavare, medan ett mindre antal kommuner anger att förskolechefen ensam har haft detta ansvar, se tabell 3.

Tabell 3. Översikt över hur ansvar för implementeringen av läroplansrevideringarna har fördelats mellan olika befattningshavare.

Befattningshavare	Antal kommuner (n=48)
Förskolechef, förskollärare	2
Förskolechef, pedagog med särskilt ansvar	7
Förskolechef, annan befattningshavare	7
Förskolechef, förskollärare, pedagog med särskilt ansvar	2
Förskolechef, förskollärare, annan befattningshavare	3
Förskolechef, pedagog med särskilt ansvar, annan befattningshavare	8
Förskolechef, förskollärare, pedagog med särskilt ansvar, annan befattningshavare	10
Förskolechef	7
Bortfall	2
<b>Totalt</b>	<b>48</b>

Enligt förvaltningstjänstemännens kommentarer innefattar begreppet annan befattningshavare i tio kommuner en ”utvecklingsledare”, och i någon kommun ”team-piloter”, ”verksamhetschef”, ”kvalitetschef och områdeschef” eller ”specialpedagog”. I en del fall har alltså ansvaret för implementeringen av skollags- och läroplansrevideringarna delats mellan förskolechef och befattningshavare på förvaltningsnivå medan detta i andra fall delats mellan förskolechef och personal på förskolenivå. Av några förvaltningstjänstemäns kommentarer framgår att ansvaret har varierat befattningshavare emellan, som till exempel:

*På kommunnivå har utvecklingsledaren haft ansvar för föreläsningar och nätverk för ”nyckelpersoner”. På enhetsnivå drivs arbetet av förskolechef och pedagoger med särskilt ansvar och på avdelningarna drivs arbetet av förskollärare. (F24)*

Bland kommentarerna finns också några beskrivningar av förskolechefens ansvar i förhållande till andra befattningshavare på förskoleenheten.

*Förskolechefen har haft det största ansvaret. Särskilda processledare/samtalsledare har utbildats ur gruppen förskollärare som tillsammans med sin chef drivit arbetet. (F25)*

Av svaren på frågan om vilka faktorer som styrt eller påverkat implementeringsprocessen i kommunen så framgår det att pedagogisk kompetens och pedagogisk kvalitet är de faktorer som i störst utsträckning anges ha inverkat på processen. Organisation är också ett område som anges ha inverkat i

ganska stor utsträckning medan ekonomi och lokal skolplan har haft en mindre inverkan. Politisk vision och administration är de faktor som anges ha påverkat processen i minst utsträckning.

I enkäten ställdes några frågor om vilka befattningshavare som haft möjlighet att påverka den kommunala *tolkningen av den reviderade ansvarsstrukturen* i förskolans läroplan Lpfö 98/10 (Skolverket, 2010). Av svaren framgår dels att förskolechefer har haft möjlighet att påverka och dels att förvaltningar har tillämpat olika strategier. I flertalet av de kommuner där tjänstemännen anger att det utformats någon typ av riktlinjer för förskolechefens, förskollärarens och eller arbetslagets ansvar har förskolechefen kunnat påverka den tolkning och rekontextualisering som gjorts. Förskolechefen är alltså den befattningshavare som anges ha haft möjlighet att påverka innehållet i riktlinjerna för dessa befattningar i flest kommuner. När det gäller tolkningen av förskolechefsbefattningen anges det från alla utom en av kommunerna att förskolechefen har kunnat påverka innehållet i dessa riktlinjer i samverkan med en eller flera befattningshavare på förvaltningsnivå som till exempel verksamhetschef, förvaltningstjänsteman och/eller utbildnings-/utvecklingsledare. Däremot när det gäller de riktlinjer som utarbetats för förskollärares respektive arbetslagets ansvar anges förskolechefen vara den som ensam eller tillsammans med förskolepersonal eller facklig företrädare har haft möjlighet att påverka innehållet.

På frågorna om förskolechefens ansvar för *förskolepersonalens kompetensutveckling* i samband med implementeringen av skollags- och läroplansrevideringarna så verkar förskolechefen ha getts ett betydande ansvar. I nästan alla kommuner nämns förskolechefen som den som har haft ansvar för att planera och genomföra kompetensutvecklingsinsatser. I cirka en fjärdedel av kommunerna anges förskolechef som ensam huvudansvarig för personalens kompetensutveckling, medan det från en lika stor andel kommuner anges att förskolechef tillsammans med utbildnings/utvecklingsledare har haft detta ansvar. Sammantaget framgår det av enkätsvaren att ansvaret för personalens kompetensutveckling i tre fjärdedelar av kommunerna har delats mellan förskolechef och en eller flera andra befattningshavare, medan det i tre kommuner enbart legat på förvaltningsnivå. De befattningshavare som nämns utöver utbildnings/utvecklingsledare är verksamhetschef, annan tjänsteman på förvaltningsnivå (till exempel utredningssekreterare), pedagog med särskilt ansvar för implementeringsprocessen och/eller förvaltningschef.

När det gäller val av innehåll i kompetensutvecklingsinsatser, som föreläsningar och studiedagar, anger nästan alla tjänstemän att förskolechefer i hög respektive i mycket hög grad har medverkat. Bara en förvaltningstjänsteman svarar att förskolechefer har medverkat till viss del och en annan att de inte alls har medverkat.

#### *Insatser som stöd för förskolechefens ansvar och uppdrag*

På frågor om vilka insatser förvaltningar tillämpat för att stödja förskolechefer i arbetet med att implementera skollags- och läroplansrevideringarna framgår det att både bedömningarna av chefernas behov av kompetensutveckling och stödinsatser varierar. I drygt hälften av kommunerna har behovet av kompetensutveckling bedömts som stort medan det från drygt en fjärdedel har bedömts som litet. Av fem förvaltningar har behovet bedömts som mycket stort medan tre har gjort bedömningen att det inte finns något behov av kompetensutveckling bland förskolecheferna. Jämfört med övrig förskolepersonal, förskollärare och arbetslag, så är förskolechef den befattningshavare som man från förvaltningsnivå i genomsnitt har bedömt ha det minsta kompetensutvecklingsbehovet. Hit hör även att behovet av kompetensutveckling med fokus på förskolechefens ansvar var det område där behovet i genomsnitt bedömts som minst.

På frågan om det förekommit insatser för att stödja förskolechefen i ansvaret för det pedagogiska arbetet framgår det att det har förekommit diskussioner i förskolechefsgrepp, handledning, utbildning i ledarskap, utbildning i gruppprocesser och/eller inrättande av pedagogiska

karriärtjänster. De insatserna som nästan alla förvaltningar har använt sig av är diskussioner i förskolechefsgupper och utbildning i ledarskap som till exempel:

*Förskolecheferna träffas regelbundet för att diskutera och planera utvecklingen i förskolan. Alla förskolechefer och rektorer har deltagit i lärledarutbildningar och andra ledarutbildningar. (F47)*

Därutöver har det i drygt hälften av kommunerna förekommit insatser i form av handledning och/eller utbildning i grupprocesser medan det från ett fåtal kommuner anges att det har inrättats någon typ av pedagogisk karriärtjänst. Vilka typer och antalet olika insatser som har erbjudits varierar i stor utsträckning. Tre fjärdedelar av kommunerna anger att de har tillämpat tre eller fyra av dessa insatser, sex kommuner har tillämpat två typer och sex andra kommuner en typ av insats. Två kommuner har använt sig av alla typerna av insatser för att stödja förskolechefen i ansvaret för det pedagogiska arbetet.

## Diskussion

Det framgår tydligt av studien att förskolechefer ur ett förvaltningsperspektiv har ett omfattande ansvar för förskoleverksamheten och att de också har tilldelats ett omfattande ansvar och uppdrag i samband med processen att realisera 2010-års skollags- och läroplansrevideringar i den kommunala förskoleverksamheten. Med utgångspunkt i att förskolechefens ansvar och uppdrag sedan 2011 är både statligt och kommunalt reglerat framträder tre områden som viktiga att belysa och diskutera. Det första området rör skillnader i statliga respektive kommunala krav och förväntningar på förskolechefens ansvar, det andra förvaltningars tillvägagångssätt och syn på förskolechefsbefattningen och det tredje statliga respektive kommunala tendenser relaterade till en professionalisering av förskolechefskåren.

En jämförelse av förskolechefens ansvar så som det är framskrivet i skollagen (SFS 2010:800) och i förskolans reviderade läroplan (Skolverket, 2010) och hur förskolechefens ansvarsområden har prioriteras enligt förvaltningstjänstemännen i vår studie, visar på vissa skillnader. I ett nationellt policyperspektiv fokuseras huvudsakligen ansvaret för den pedagogiska verksamhetens kvalitet medan det ekonomiska ansvaret, utöver pedagogisk kvalitet, är en mycket högt prioriterad del av ansvaret i ett kommunalt förvaltningsperspektiv. I de nationella policydokumenten nämns inte ekonomiskt ansvar, däremot skulle skrivningen i skollagen om förskolechefens befogenhet att bestämma om enhetens ”inre organisation” kunna syfta på detta. Att det ekonomiska ansvaret är en viktig del i ett kommunalt förvaltningsperspektiv framgår tydligt av vår studie. De olika former av karriärtjänster som vissa kommuner har skapat kan då vara ett sätt att även fortsättningsvis kunna prioritera förskolechefens ekonomiska ansvar och samtidigt säkerställa att de ökade nationella kraven på pedagogisk kvalitet i förskoleverksamheten uppnås. Detta tillvägagångssätt har också stöd i skollagen där det framgår att förskolechefer har möjlighet att delegera delar av det pedagogiska ansvaret. Här verkar det alltså som förvaltningar, med stöd i skollagen har använt sig av och skapat förutsättningar för förskolechefer att delegera delar av det pedagogiska ansvaret.

Enligt både studier (Ekholm m. fl., 2000; Gotvasli, 2006; Heikka & Waniganayake, 2011; Johansson, 2011) och utvärderingar (Skolverket, 2008) har det visat sig att just förskolechefens pedagogiska ansvar har underordnats de ekonomiska och administrativa uppgifter som delegerats till henne eller honom från förvaltningsnivån. I vår studie däremot rankar inte förvaltningstjänstemännen administrativa uppgifter lika högt som andra ansvarsområden och anger oftare att de delegeras. En fråga som aktualiseras är om skapandet av ”karriärtjänster” kan överbrygga den problematik som Johanssons (2011, s. 21) studie visar att förskolechefer har upplevt när det gäller skillnader i statliga och kommunala krav och förväntningar. Enligt förskolecheferna i Johanssons studie har de statliga

förväntningarna främst upplevts handla om krav på uppföljning och utvärdering av nationella mål medan de kommunala har rört krav på arbetsgivaransvar, ekonomi och administration (jfr. även Hujala, 2004).

I förvaltningars sätt att tolka, omsätta och delegera ansvar ligger både idéer om hur en kommunal organisation kan eller bör styras och ett uttryck för en syn på förskolechefsbefattningen och de förväntningar som finns när det gäller förskolechefens kunskap och kompetens. Att flertalet förvaltningar har tillämpat ett tillvägagångssätt som liknar det Rothstein (2010, s. 18) beskriver i termer av en professionell styrform visar på en tilltro till att förskolechefer besitter den kunskap och kompetens som krävs för att själva tolka det egna ansvaret, men också förskollärarens och arbetslagets. Dessa förvaltningar har alltså överlåtit tolkningen av ansvaret utifrån de nationella policydokumenten till de professionella. I ett vidare perspektiv kan denna styrform relateras till de aspekter av new public managementtenden som Granrusten och Hoås Moen (2011, s. 17) beskriver i termer av en stark tro på ledarskap vilket i sin tur innebär en delegering av ansvar.

I flertalet av de kommuner i denna studie där det har utarbetats riktlinjer för hur förskolechefen ansvar och uppdrag ska tolkas har riktlinjerna utformats i samverkan mellan förskolechef och en eller flera befattningshavare på förvaltningsnivå. Alla utom en av dessa kommuner kan sägas ha tillämpat en mix av de styrformer som Rothstein (2010) beskriver som den legalbyråkratiska respektive den professionella. De legalbyråkratiska dragen rör då att övergripande riktlinjer har utarbetats på förvaltningsnivå medan de professionella dragen handlar om att förskolecheferna har haft möjlighet att påverka innehållet i dessa. Här ser vi med andra ord ett exempel på den hybridifiering som även Rothstein talar om när det gäller den analytiska modellens förvaltningsstyrningsformer och att dessa sällan förekommer renodlat i en reell praktik. Relaterat till Sveningssons och Alvehus (2012) resonemang, skulle förvaltningarnas förhållnings- och tillvägagångssätt kunna tolkas som ett tecken på att kommuner är på väg att lämna den byråkratiska styrformen för att tillämpa en styrform som kan relateras till idéer om styrning inom new public management trenden. En styrning som i den här studien kan beskrivas i termer av en decentralisering av ”beslutsrätt” och en delegering av ansvar från den kommunala förvaltningsnivån till förskolechefer. Denna ansvarsförskjutning innebär i sin tur en möjlighet för förvaltningar att utkräva ansvar av sina förskolechefer när det gäller verksamhetens måluppfyllelse och pedagogiska kvalitet.

Med utgångspunkt i studiens resultat blir det också viktigt lyfta fram och problematisera den diskurs som rör förskolechefskårens professionalisering men också de kommunala behov av en förskolechefskår som kan tolka och axla både de statliga och kommunala kraven och förväntningarna. När det gäller den statliga diskursen kan den utifrån Bernsteins (2000, s.33, 2003) begrepp ”the official recontextualising field” och ”the pedagogical recontextualising field” beskrivas i termer av att denna diskurs formuleras på nationell politisk nivå (OFR) och tolkas och omsätts på kommunal nivå (PRF). Samtidigt som denna diskurs också tillförs inslag av kommunala förvaltningars behov av att styra och organisera verksamheten på ett sådant sätt att den både motsvarar den kommunala organisationens behov och når upp till de statliga kraven och förväntningarna.

Både nationellt och lokalt uttrycks en tilltro till men också en förväntan på att förskolechefer ska vara både kunniga och kompetenta. Nationellt visar sig detta sig dels i skollagen (SFS 2010:800, kap 2, § 11) där det ställs krav på utbildning, erfarenhet och pedagogisk insikt för en anställning som förskolechef och dels i det övergripande pedagogiska ansvar som har skrivits in och tydliggjorts i förskolans reviderade läroplan (Skolverket, 2010, s. 16). Lokalt visar sig tilltron och förväntningarna i det ansvar och den mängd uppgifter som delegeras från förvaltning till förskolechef. Ett exempel på detta är att förskolechefens kvalitets-, utvecklings- och pedagogiska ansvar prioriteras mycket högt i implementeringsprocessen. Ett annat exempel är förskolechefers ansvar för att informera sin personal om gjorda skollags- och läroplansrevideringar. Ytterligare ett exempel är att

ansvar för personalens kompetensutveckling i stor utsträckning har delegerats från förvaltningsnivå till förskolechef, vilket även Jarls (2013) studie visar.

Däremot framträder en skillnad mellan statlig och kommunal nivå när det kommer till utbildningsbehov och ytterligare professionalisering av förskolechefsbefattningen. I vår studie ger förvaltningstjänstemännen uttryck för att det inom kommunala förvaltningar finns ett behov av en kompetent och professionell yrkesgrupp men också av ytterligare professionalisering av densamma. Detta visar sig både i förvaltningars skattningar av behovet av ytterligare kompetensutvecklingsinsatser med fokus på förskolechefens ansvar och i det stöd som erbjudits när det gäller deras pedagogiska ledarskap. Det handlar då om ett behov av mer specialiserad kunskap och kompetens, som ett sätt att säkerställa att kommunal förskoleverksamhet lever upp till de ökade statliga kraven på pedagogisk kvalitet. Eller som Skolinspektionen (2012b, s 4) uttrycker det att förskolechefen måste ”ha kunskap om och kompetens för att tolka uppdraget. Omsätta det i undervisning, leda och styra läroprocesser samt skapa förståelse hos medarbetarna för sambandet mellan insats och resultat”. Samtidigt som den statliga diskursen i vissa avseenden verkar gå åt motsatt håll, det vill säga mot det Sveningsson och Alvehus (2012) beskriver i termer av en ökad byråkratisering i form av formalisering och standardisering, när det gäller förskolechefens pedagogiska kvalitetsansvar.

I ett professionsperspektiv kan det förtydligande och den reglering och likriktning av ansvar och uppdrag som skollagen (SFS 2010:800) och läroplanen (Skolverket, 2010) medför, sägas innebära en begränsning om vi utgår från Svenssons (2011) beskrivning av en profession i termer av självständighet i yrkesutövandet. Enligt Woodrow och Busch (2008) innebär denna typ av utökad kontroll en begränsning som talar mot en professionalisering, i termer av en realisering av en stark ledarskapsidentitet. Från statligt håll har också förskolechefskårens möjlighet att utveckla en egen kunskapsbas, yrkesidentitet och legitimitet som profession med stöd i den tidigare obligatoriska statliga rektorsutbildningen begränsats då det inte längre är ett krav att förskolechefer går denna typ av utbildning. En utbildning som enligt Viggóssons och Riddersporres (2006) studie lett till att förskolechefer har utvecklat ett stärkt ledarskap, en kritisk kunskapssyn och en ökad beredskap att leda utvecklingsarbete. Även när det gäller förskolechefskårens professionalisering framträder alltså drag av Rothsteins (2010) legalbyråkratiska respektive professionella styrform.

#### *Avslutningsvis*

I den internationella diskursen om ledarskap i Early Childhood betonas vikten av att förskolechefsyrket får utvecklas mot en egen yrkesroll med en egen yrkesidentitet för att svara upp mot de krav på och behov av ledarskap som behövs i verksamheten och en för yrkeskåren anpassad ledarskapsutbildning (Rodd, 2001, 2013, s. 4f). Med utgångspunkt i detta väcks frågor både om vad en framtida chefs- och ledarskapsutbildning för förskolechefer bör innehålla, dels för att stödja förskolechefen i ansvaret som chef och pedagogisk ledare och dels för att bidra till en ökad professionalisering i relation till det ansvar och uppdrag som åläggs och delegeras i såväl ett nationellt policy- som ett kommunalt förvaltningsperspektiv.

## Referenser

- Aasen, W. (2010). Førskolelaereren som teamleder og samarbeidspartner - ledelsesdilemmaer i barnehagen. *Norsk pedagogisk Tidsskrift* 4, (94), 293-305.
- Barnomsorg och skolkommittén (1997). *Att erövra omvärlden: förslag till läroplan för förskolan: slutbetänkande*. ([Ny tr.]). Stockholm: Fritzes.
- Bergström, T. (2010). En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. I B. Rothstein (red) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. (4. uppl.) (s 197-215). Stockholm: SNS förlag.
- Bernstein, B. (2000). *Pedagogy, symbolic control and identity: theory, research, critique*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bernstein, B. (2003). *Class, codes and control. Vol. 4, The structuring of pedagogic discourse*. London: Routledge.
- Dunlop, A. (2008). *A literature review on leadership in the early years*. Hämtad <http://www.educationscotland.gov.uk/publications/a/leadershipreview.asp>
- Ekholm, M., Blossing, U., Kåräng, G., Lindvall, K., & Scherp, H.-Å. (2000). *Forskning om rektorer – en forskningsöversikt*. Stockholm: Skolverket.
- Eriksson, A. (2014). Förskollärarens förtydligade ansvar – en balansgång mellan ett demokratiskt förhållningssätt och att utöva yrkeskunskap. *Journal of Nordic Early Childhood Education Research* 7(6), 1-17. <http://dx.doi.org/10.7577/nbf.576>
- Eriksson, A. (2015). Förskollärarens ansvar: från självpåtaget till pålagt och delvis legitimerat. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 20(1-2), 8-32.
- Gotvasli, K.-Å. (2006). *Barnehager, organisation og ledelse*. (4.,uppl.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Granrusten, P. T., & Hoås Moen, K. (2011). *Nye lederroller i et utvalg kommunale barnehager med fokus på enhets-og fagledere*. FOU i praksis 2010, Dronning Mauds Minne, Høgskole for forskolelaererutdanning. Hämtad <http://hdl.handle.net/11250/99229>
- Heikka, J., & Hujala, E. (2013). Early childhood leadership through the lens of distributed leadership. *European Early Childhood Education Research Journal* 21(4), 568-580. <http://dx.doi.org/10.1080/1350293X.2013.845444>
- Heikka, J., & Waniganayake, M. (2011). Pedagogical leadership from a distributed perspective within the context of early childhood education. *International Journal of Leadership in Education* 14(4), 499-512. <http://dx.doi.org/10.1080/13603124.2011.577909>
- Hujala, E. (2004). Dimensions of Leadership in the Childcare Context. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48(1), 53-71. <http://dx.doi.org/10.1080/0031383032000149841>
- Jarl, M. (2013). Om rektorers pedagogiska ledarskap i ljuset av skolans managementreformer. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 18(3-4), 197-215.
- Johansson, U. (1998). *Om ansvar – ansvarsföreställningar och deras betydelse i den organisatoriska verkligheten* (Diss.). Lund: Lunds universitet.
- Johansson, O. (2011). Forskning om rektorers ledarskap – med nordiska och europeiska utblickar. I O. Johansson (red.) *Rektor - en forskningsöversikt 2000-2010* (16-26). Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Larsen, A. K., & Vaagan Slåtten, M. (2014). Mot en ny pedagogisk lederrolle og lederidentitet? *Journal of Nordic Early Childhood Education Research* 7(5) 1-19. <http://dx.doi.org/10.7577/nbf.541>
- Leeson, C., Campbel-Barr, V., & Ho, D. (2012). Leading for quality improvement: A comparative research agenda in early childhood education in England and Hongkong. *International Journal of Leadership on Education: Theory and Practice*, 15(2), 221-236. <http://dx.doi.org/10.1080/13603124.2011.644327>



- McDowall Clark, R., & Murray, J. (2012). *Reconceptualizing Leadership in Early Years*. Maidenhead: Open University Press.
- Montin, S., & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. (4., [aktualiserad] uppl.). Stockholm: Liber.
- Muijs, D., Aubery, C., Harris, A., & Briggs, M. (2004). How do they manage? A review of the research on leadership in early childhood. *Journal of Early Childhood Research*, 2(2), 157-169. <http://dx.doi.org/10.1177/1476718X04042974>
- Murray, J., & McDowall Clark, R. (2013). Reframing leadership as a participative pedagogy: the working theories of early years professionals. *Early Years* 33(3), 289-301. <http://dx.doi.org/10.1080/09575146.2013.781135>
- Prop. 2009/10:165 (2010). Den nya skollagen: för kunskap, valfrihet och trygghet. Hämtad <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/142368>
- Riddersporre, B. (2010). Normativ styrning i förskolan: en fallstudie. *Nordisk Barnehageforskning* 3(3), 133-149. <http://dx.doi.org/10.7577/nbf.281>
- Rodd, J. (2001). Building leadership expertise of future early childhood professionals. *Journal of Early Childhood Teacher Education* 22(1), 9-12.
- Rodd, J. (2013). *Leadership in early childhood*. (4., uppl.) Maidenhead, Berkshire: Open University Press. <http://dx.doi.org/10.1080/10901027.2001.10486430>
- Rothstein, B. (2010) Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I B. Rothstein (red) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem* (4. uppl.) (s 7-30). Stockholm: SNS förlag.
- SFS 2010:800. Skollagen. Hämtad [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800\\_sfs-2010-800/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800_sfs-2010-800/)
- Skolinspektionen (2012b). *Förskolechefers möjligheter att delegera och förskolors organisation*. Informationsblad publicerat 12-12-14, uppdaterat 2013-01-17. Hämtad <http://www.skolinspektionen.se>
- Skolverket (2004). *Förskola i brytningstid: [nationell utvärdering av förskolan]*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2005). *Kvalitet i förskolan: allmänna råd och kommentarer*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008). *Tio år efter förskolereformen: nationell utvärdering av förskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2010). *Läroplan för förskolan Lpfö 98* [Ny rev. Utg.]. Stockholm: Skolverket.
- Styf, M. (2012). *Pedagogisk ledning för en pedagogisk verksamhet? Om den kommunala förskolans ledningsstruktur [Elektronisk resurs]* (Diss.). Umeå: Umeå universitet.
- Sveningsson, S., & Alvehus, J. (2012). Organisationsstruktur – byråkratier och nätverk. I M. Alvesson & S. Sveningsson (red.) *Organisationer, ledning och processer* (2., [utök.] uppl.) (143-173). Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, L.G. (2011). Profession, organisation, kollegialitet och ansvar. *Socialvetenskaplig tidskrift* (4), 301-319.
- Wiesel, F. & Modell, S. (2014). From New Public Management to New public government? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. <http://dx.doi.org/10.1111/faam.12033>
- Viggósson, H., & Riddersporre, B. (2006). En forskande rektorsutbildning. I B. Riddersporre (red.). *Utbildningsledarskap: Nu och i framtiden* (175-200). Lund: Studentlitteratur.
- Woodrow, C., & Busch, G. (2008). Repositioning early childhood leadership as action and activism. *European Early Childhood Education Research Journal* 16(1), 83-93. <http://dx.doi.org/10.1080/13502930801897053>