

Författare: Frida Fogström, 21700
Maria Rendahl, 21708

Handelshögskolan i Stockholm
Institutionen för redovisning och finansiering

STYRNINGEN AV DEN SVENSKA FÖRSKOLAN

Abstract

In this study we have focused on the operational management of the public pre-school in Sweden. We have studied how the governance system is designed, why it is designed this way and what impact it has on the operational management. This has been analyzed from a theory stating that there are two types of organizations: pay-driven and function-driven. Through a case and document study we came to the conclusion that the pre-school is a function-driven organization but is nowadays acting on a market and have adopted characteristics of a pay-driven organization. We connect this change to the phenomenon New Public Management. The consequence of this change, together with the fact that the pre-school has two principals, is an untenable situation for the pre-school director who does not have time to develop her pre-schools.

Kurs 639. Examensarbete i Accounting & Financial Management
Kandidatuppsats VT 2011

Handledare: Malin Lund

Antal tecken utan mellanslag: 74 849

INNEHÅLL

Inledning.....	1
Bakgrund och tidigare forskning.....	2
Generella trender	2
Svenska offentliga organisationer som företag	2
New Public Management.....	3
New Public Financial Management.....	4
Trender inom skolväsendet.....	6
Bakgrund.....	6
Målstyrning.....	7
Kvalitet, resurser och operativ styrning.....	9
Frågeställningar.....	11
Teori	12
Vertikala, horisontella och diagonala processer	12
Betaldrivna och funktionsdrivna organisationer.....	14
Metod	17
Val av metod.....	17
Urval och avgränsning.....	17
Genomförande.....	18
Databehandling och analysmetod	19
Tillförlitlighet.....	19
Empiri	21
Statens styrning och utvärdering.....	21
Styrdokument	21
Utvärdering, kontroll och jämförelse	22
Kommunernas styrning och utvärdering.....	22
Styrdokument	22
Utvärdering, kontroll och jämförelse	24
Berättelser från en förskola	27
Förskoleenhetens struktur.....	27
Operativ styrning.....	29
Personalvård	29
Administration	30

Pedagogik.....	33
Utvärdering, kontroll och jämförelse	34
Analys.....	36
Den kommunala förskolans karaktär	36
Funktion	36
Styrmekanismer.....	36
Förändringar	38
Implikationer	41
En asymmetrisk triangel	41
Styrsystemets skapande av incitament.....	43
Brukarundersökningen.....	44
Slutsats	46
Sammanfattning	47
Referenser	48
Litteratur	48
Bildkällor	52
Intervjuer.....	53

INLEDNING

Skolverkets råd åsidosätts av ekonomiska skäl: Stora grupper hämmar yngsta barnens utveckling. (Amnell 2011)

Svenska politiker talar om den svenska förskolans höga kvalitet (Sabuni 2010) men samtidigt, vilket det inledande citatet indikerar, diskuteras förskolans bristande kvalitet alltmer i media.

Mediernas bild har bäring i verklighetens siffror. I Skolverkets statistik kan utläsas att personaltätheten i de svenska förskolorna har sjunkit under perioden 1985-2010 samtidigt som barngrupperna under samma period har ökat från i genomsnitt 13,4 barn till 16,9 barn per barngrupp (Skolverket 2011).

Under de senaste 15 åren har det även skett andra stora förändringar i den svenska förskolan. Förskolan har bytt uppdrag från omsorg om barn som en del av socialtjänsten, till en verksamhet med en egen läroplan och pedagogiskt fokus (Förskola 2011). I augusti 2010 skrevs förskolan in i den svenska skollagen och blev därigenom en egen skolform. Den 1 juli 2011 träder en revidering av läroplanen för förskolan i kraft där aktörerna inom förskolan får tydligare rollbeskrivningar och deras ansvar förtydligas (Skolverket 2010).

Mot bakgrund av detta kan vi konstatera att det har skett en ompositionering av förskolans uppdrag. Samtidigt ringer medierna i varningsklockorna och hävdar att barngrupperna blivit för stora. Är den svenska förskolan på väg utför? Beror barngruppernas storlek på förskolans förändrade uppdrag? Hur ser styrsystemet som föranlett denna diskussion ut?

Inledningens resonemang leder fram till uppsatsens syfte: att *studera förskolans styrning*.

BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING

Nedan redogörs för kunskapsläget och generella trender inom offentlig organisering, styrning av skola och förskola samt viktiga ledaregenskaper inom skolväsendet.

GENERELLA TRENDER

SVENSKA OFFENTLIGA ORGANISATIONER SOM FÖRETAG

Inom offentlig sektor har medborgarnas möjlighet till påverkan traditionellt varit begränsad och utgjorts av den allmänna rösträtten (Östman 1993). Förtroendevalda och tillsatta tjänstemän på statlig nivå har styrt verksamheterna samt hur mycket medel som ska läggas på varje enhet (Gustafsson 1999). Statens inflytande kom under 1990-talet att förändras, bl.a. genom den nya kommunallag som antogs av riksdagen år 1991 (SFS 1991:900). De största förändringarna var kommunernas ökade frihet att organisera sina nämndorganisationer samt ökade möjligheter till delegering (Gustafsson 1999). Inom kommunerna skapades ansvarsenheter och resultatenheter och många av dessa enheter blev relativt självständiga (Montin 2007). Författaren beskriver dock att det sedan slutet av 1990-talet skett en ökning av den statliga detaljstyrningen. Han beskriver att detta beror på risken för ökade olikheter mellan kommuner beträffande service, kvalitet och kostnader i det decentraliserade systemet. För att säkerställa att sådana skillnader inte uppstår har det skapats centrala kontrollorgan (Montin 2007).

Enligt Montin (2007) inträffade under 1990-talet en förändring mot att betrakta medborgare som rationellt väljande kunder. Vidare beskriver han att när individerna betraktas som kunder definieras dessa som personer vilka uttrycker sitt missnöje genom att byta tjänst, detta benämns *exit*. I det fall individerna betraktas som brukare ses de som en del i ett kollektiv som utnyttjar sin röst för att påverka tjänsten vilket benämns *voice* (Montin 2007). Brunsson (1991) benämner fenomenet företagisering. Att betrakta medborgare som kunder innebär att den politiska organisationen mer och mer börjar likna företag.¹ Bakgrunden till företagiseringen anger Brunsson (1991) vara att demokratin har blivit svagare genom att väljarna har fått mindre makt samtidigt som partierna fått mer makt. Brunsson (1991) hävdar

¹ Den politiska organisationen kan i det här sammanhanget definieras som en organisation som väljs av medborgarna och finns således till för alla utom sig själv (Brunsson 1991). Detta tolkar vi i vårt fall som synonymt med termen offentlig organisation.

att effektiviteten ska ersätta demokratin som legitimeringsbas för de politiska organisationerna. Kurunmaki, Lapsley och Melia (2003) anser även de att omvärldens krav på legitimitet har varit en av drivkrafterna bakom förändringen av den offentliga verksamheten. Detta kom de fram till efter att ha studerat intensivvården i Finland och Storbritannien.

Brunsson (1991) anger att svårigheterna i att hävda att den politiska organisationen skulle vara bättre än företaget på att producera de tjänster och produkter offentliga organisationer tillhandahåller är en grund till företagisering. Detta benämner Broadbent och Guthrie (1992) ekonomisk rationalism vilket baseras på tron om att marknaden är bättre än byråkratiska organisationer på att generera resultat. Den ekonomiska rationalismen innebär fokus på kostnader, effektivitet, output och resultatansvar. De menar att detta tillsammans med den tidigare finanskrisen och en växande offentlig sektor är grunden till de förändringar som skett inom offentlig sektor.

Även Östman (2009) beskriver att de offentliga organisationerna under senare delen av 1900-talet har fått ett starkare kundfokus. Han menar att under efterkrigstiden blev de offentliga organisationerna allt fler och styrdes med hjälp av budgetar och planeringsprocesser, en förändring från kontrollfokus till resultatfokus. I och med en ökad fokusering på resultat utvecklades metoder för målstyrning (Östman 2009).² Han beskriver vidare att den offentliga redovisningen under 1990-talet påverkades av marknadspriser och marknadsmässiga modeller eftersom att de skulle vara mer användbara i värderingen av funktioner.

Östman (2009) beskriver även att offentliga organisationer från 1980-talet börjat använda de tekniker som tidigare använts av företag, t.ex. genom att se sina tjänster som varor på en kommersiell marknad. Liksom Östman (2009) studerar Carnegie och West (2005) denna trend men inom offentliga organisationer i Australien och Nya Zeeland. Detta trots att organisationerna vare sig har till syfte att maximera vinster eller finansiella tillgångar.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Under 1980-talet upptäcktes ett liknande fenomen: New Public Management (hädanefter NPM) något som studeras av t.ex. Hood (1991, 1995) och Henning (1991). Bakgrunden till trenden beskrivs vara den på 1970–80-talet spridda myten om att offentlig sektor skulle vara

² Målstyrning definieras som en styrform genom att man kommer överrens om de resultat man ska uppnå givet resurstillgången. Det är sedan upp till den styrda att planera och se till att resultatet uppnås (Målstyrning 2011).

resursslukande och ineffektiv jämfört med den privata sektorn (Modell 2005). NPM beskriver de offentliga organisationernas förändrade fokus, från processfokus till resultatfokus.

...lessening or removing differences between the public and the private sector and shifting the emphasis from process accountability towards a greater element of accountability in terms of results. (Hood 1995, s. 94)

Hood (1995) poängterar att offentliga organisationer som påverkats av NPM behandlar individer som kunder vilket liknar det som Brunsson (1991) och Montin (2007) nämner ovan. Detta gäller även för offentliga organisationer i Sverige (Henning 1991).

Hood (1991, 1995) identifierar sju komponenter som karakteriserar en offentlig organisation som påverkats av NPM:

- Tydligare, aktivare och transparentare ledningsgrupp
- Tydligare standarder, mål och resultatmått
- Fokus på resultat snarare än processer
- Decentralisering
- Konkurrens
- Styrning enligt privata sektorns praktiker
- Kostnadseffektivitet

NEW PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Olson, Humphrey och Guthrie (2001) samt Guthrie, Olson och Humphrey (1999) har studerat förändringen av offentliga organisationers ekonomiska system och väljer att kalla fenomenet New Public Financial Management (hädanefter NPFM). Guthrie m.fl. (1999) beskriver att NPFM fokuserar på finansiell information och hur denna ska utformas, till skillnad från NPM som är en bredare term. Olson m.fl. (2001) beskriver att NPFM-reformer genomförts som om de vore färdiga paket för kostnadseffektivitet generellt gångbara inom hela den offentliga sektorn, vilket de inte är.

Olson m.fl. (2001) beskriver att den offentliga sektorn traditionellt sett varit kostnadscenters men att de nu transformerats (eller håller på att transformeras) till profitcenters. Denna transformationsprocess har lett till att offentliga tjänster fastnat i en *evolutionary trap* vilket innebär att färre och färre offentliga tjänster tillhandahålls till en högre kostnad per enhet. Enligt dem beror det på att fokus i NPFM är att sänka de totala kostnaderna (öka

effektiviteten) men med konsekvensen att de indirekta kostnaderna för kontroll ökar. Detta innebär att de direkta kostnaderna måste minska mycket för att dominera de högre indirekta kostnaderna. Problemet är dock att många offentliga organisationer är personalintensiva, d.v.s. har höga direkta kostnader, vilket innebär att färre enheter måste produceras eller lika många enheter men till en lägre kvalitet för att sänka de direkta kostnaderna. Lösningen på kostnadseffektivitetsproblemen som Olson m.fl. (2001) diskuterar blir att införa fler kontrollmekanismer, något som höjer de indirekta kostnaderna ännu mer.

Olson m.fl. (2001) menar att trots dessa problem är NPFM legitimitetsskapande. NPFM beskrivs som en metod som skapar effektivitet inom offentlig sektor (Olson m.fl. 2001). Detta är något som Carnegie och West (2005) lyfter fram genom att betrakta den finansiella redovisningen som ett sätt att kommunicera med omvärlden och som ett hjälpmedel för att kunna utvärdera organisationer, vilket kan öka vad man på engelska benämner *accountability*.³

Carnegie och West (2005) beskriver att redovisningsspråket dock inte tar hänsyn till kultur, traditioner och annat som ligger till grund för de offentliga organisationernas existens. Författarna menar vidare att en offentlig organisation ofta inte kan mäta sin *accountability* genom finansiella data eftersom deras måluppfyllelse, till skillnad från företagens, ofta inte är knutna till dess finansiella prestationer. Det är även svårt att värdera tillgångar inom offentliga organisationer. Enligt tradition definieras en tillgång som något som kommer att generera framtida kassaflöden, vilket oftast inte är fallet för offentliga organisationer.

Olson m.fl. (2001) anger införandet av periodisering av inkomster och utgifter inom offentlig sektor som ett exempel på problemen med NPFM. Införandet av periodisering gjordes i syfte att mer rättvisande mäta kostnader och tillgångar samt att mäta prestationer i form av vinst. Dock har detta fått två konsekvenser; direkt genom att fokus har lagts på att kortsiktigt förbättra resultatet och indirekt då organisationen fokuserar mycket på kostnadseffektivitet. Författarna menar att detta kan leda till ett dysfunktionellt beteende. Profitcentrena försöker sänka sina kostnader genom att hitta metoder för att minska personalstyrkan, något som leder till högre arbetslöshetskostnader för staten. Detta innebär att de totala kostnaderna för staten i princip är oförändrade men med en sämre kvalitet på de offentliga tjänsterna.

³ På svenska brukar man tala om ansvarighet.

Carnegie och West (2005) anger dock att *financial accountability* är viktigt även för offentliga organisationer eftersom de finansieras av skattepengar. Dessa medel måste användas på ett korrekt sätt och redovisningen av dem vara rättvisande. Dock är det viktigt att tjänsten den offentliga organisationen har att uträtta utförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Författarna pekar bl.a. på att ett sjukhus med en välskött ekonomi nödvändigtvis inte tillhandahåller den bästa sjukvården. De hävdar att värdet av tjänsterna som den offentliga verksamheten tillhandahåller många gånger inte går att mäta i monetära termer. *Accountability* måste därför mätas på ett annat sätt.

Common to both these themes is the notion that effective discourses of accountability must often embrace more than just financial data and that the value of many public sector resources—being not of a financial kind—should not be attempted to be expressed in money terms.(Carnegie och West 2005, s. 924)

Även Walker (2002) pekar på detta i sin artikel där årsredovisningar upprättade för offentliga organisationer i Australien studeras. Han påpekar att om kvaliteten av tjänsten inte är kopplad till finansiella data kommer dessa inte heller att spegla tjänstens kvalitet och därför vara av ringa betydelse.

[u]nless financial information is related to some measure of the quantum or quality of services actually delivered by governments, financial data are largely irrelevant (Walker 2002, s. 43)

TRENDER INOM SKOLVÄSENDET

BAKGRUND

Vid mitten av 1800-talet startades s.k. barnkrubbor i Sverige i syfte att ta hand om barnen så att föräldrarna kunde arbeta (Antman 1996, Richardson 2004). Genom denna verksamhet kunde båda föräldrarna arbeta vilket minskade fattigvårdsbördan för kommunerna. Barnkrubborna höll endast uppsyn över barnen och hade inget pedagogiskt program. I slutet av 1800-talet influerades Sverige av Tyskland och de första småbarnsskolorna (även kallade barnträdgårdar) startades i syfte att ge barn i åldern 3-6 år en pedagogisk fostran (Antman 1996, Lärarförbundet 2010). Termen förskola började allmänt användas år 1972 genom betänkandena Förskolan 1 och 2 och förenade barnkrubbornas omsorg med småbarnsskolornas pedagogiska innehåll (SOU 1972a, 1972b). Denna utredning följdes av Förskolelagen (SFS 1973:1205) där det fastställdes att alla barn skulle ha rätt till förskola i deltid och Lag

om barnomsorg (SFS 1976:381) där en allmän förskola infördes (Antman 1996, Lärarförbundet 1991). Förskolelagen stadgade även att Socialdepartementet ansvarade för förskolan och år 1982 integrerades regleringen av barnomsorgen, och därmed förskolan, i Socialtjänstlagen (SFS 1980:620).⁴ Kommunen ålades att erbjuda alla 6-åringar en viss tid i förskola. Dock rådde det i slutet av 1970-talet fortfarande stor brist på förskoleplatser i många kommuner vilket ledde till riksdagens beslut år 1985 om en förskola för alla barn. Målet var att det skulle finnas daghemsplatser för alla barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar år 1991.⁵ Men trots snabb utbyggnad lyckades kommunerna inte med detta och ett tydligare krav sattes därför år 1995 (Lärarförbundet 1991, Antman 1996, Richardson 2004). År 1996 flyttades ansvaret för förskolan från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. I och med detta tillkallades en kommitté i syfte att utforma ett förslag till ett måldokument för den obligatoriska skolan, sexårsverksamheten och skolbarnomsorgen. Detta uppdrag utökades genom ett tilläggsdirektiv till att även omfatta ett måldokument för den pedagogiska verksamheten i förskolan och se över hur förskolan kunde integreras i skollagen (Betänkande 1997/98:UBU16). Detta resulterade i att förskolan år 1998 fick en egen läroplan där den pedagogiska rollens betydelse lyftes fram och betonade att förskolans uppgift i första hand skulle vara barnens omsorg, utveckling och lärande (Förskola 2011, Barnomsorg 2011).

MÅLSTYRNING

Bennett (2001) beskriver att det har skett en utveckling mot målstyrning i det europeiska skolväsendet, allt fler har infört läroplaner. Han beskriver också att det finns ett stort motstånd mot uppnåendemål inom förskolan i Skandinavien.

Införandet av fler läroplaner stöds av Ozga (2009) som finner att organiseringen och styrningen av skolan i England har förändrats. Studien beskriver en ökad decentralisering genom avreglering men att skolan fortfarande styrs centralt genom bl.a. läroplaner:

In brief, we see the governance turn as a shift in strategy that is highly dependent on the appearance of deregulation, but that is equally marked by strong central steering through various policy technologies, including curriculum control. The process has been in train since the 1980s... (Ozga 2009 s. 150)

⁴ Antman (1996) definierar Barnomsorg som en formellt organiserad plats utanför hemmet för de yngre barnen.

⁵ Antman (1996) definierar Daghem som en modernare term av barnkrubba.

Ozga (2009) menar att det skett ett ökat informationsflöde i skolan för att man centralt ska kunna säkerställa kvaliteten. Utvärderings- och inspektionssystem har fått större betydelse och att producera och använda data har blivit en stor del av den nya styrningen. Denna förändring innebär att styrningen blivit mer fokuserad på kunskap och information vilket skapat obalanser i styrningen. Kontrollen ligger fortfarande centralt men ett sken av decentralisering upprätthålls genom självregleringar i form av bl.a. självutvärderingar (Ozga 2009). De senaste årens teknologiska utveckling har ökat möjligheterna till denna typ av kontroll (Östman 2009).

Westrup (2002) konstaterar genom sin studie bestående av dokumentstudier och fallstudier att målstyrning är en styrprincip för den ekonomiska styrningen inom tre studerade svenska kommuner. Hon finner att den löpande uppföljningen inom kommunerna till stor del är standardiserad för att politikerna snabbt ska känna igen och tolka informationen. Informationen ger dock bara en viss bild av verksamheten, i huvudsak en kostnadsbild som återger resurser och resursförbrukning. Nyckeltalen presenteras som siffror för t.ex. antal förskolebarn och kostnad per förskolebarn. De sätts inte i ett resultatsammanhang vilket innebär att läsaren själv får dra slutsatser om nyckeltalet är positivt eller negativt något som även Walker (2002) diskuterade i sin studie (se ovan).

New Public Management

Dempster (2001) konstaterar att NPM har påverkat skolväsendet i Australien genom t.ex. decentralisering och ökat ansvar för skolans chefer. Ahonen, Kurtakko och Sohlman (2007) menar att också skolsektorn i Norge, Finland, Sverige och Ryssland blivit influerade av NPM.

Dempster (2001) finner tio punkter som visar på skolans NPM-influenser:

- Decentralisering genom skolors självstyre
- Konkurrens mellan skolor
- Högre krav på finansiell redovisning
- Kunderna får ökad kontroll genom styrelseplatser
- Återcentralisering genom läroplaner och kontroll
- Ökade befogenheter för rektorena
- Ökad resultatstyrning
- Ökad offentlig granskning av skolans resultat
- Utvärdering av lärare utifrån anställdarens krav
- Striktare reglering av läraryrket

KVALITET, RESURSER OCH OPERATIV STYRNING

En studie av Bjurek, Gustafsson, Kjulin, och Kärby (1996) studerar förskolans kvalitet. Kvaliteten mättes på tre nivåer; den organisatoriska nivån, arbetsförhållandena och det pedagogiska arbetet med barnen. Författarna visar att nedskrivna mål för hur förskolan arbetar med pedagogik har ett kausalt samband med kvaliteten i förskolan. Andra faktorer som påverkar kvaliteten är personalens utbildning och kunskaper (en högre andel förskollärare förbättrar kvaliteten), klimatet i förskolan och gemensamma värderingar bland personalen om hur en förskola ska bedrivas. Studien visar däremot inget samband mellan resurseffektivitet och kvalitet. Kvalitet visade sig inte heller beroende av mängden resurser, istället lyfter studien fram vikten av humankapitalet såsom personalens kompetens, tydliga mål och en god utbildningsfilosofi.

Rohacek, Adams, och Kisker (2010) studerar hur förskolechefen påverkar förskolans kvalitet. De menar att resurserna är viktiga för hur cheferna ser på sina anställda och sin egen roll. De fann en koppling mellan resurstillgång och elevresultat samt om förskolechefen kände ekonomisk stress eller inte. De fann även att cheferna ansåg att förskollärarna var en viktig kvalitetsfaktor. Chefer i förskolor med intäktsproblem hade sämst pedagogiskt arbete och såg sin personalstyrka som fast och opåverkbar medan chefer i förskolor utan intäktsproblem uppvisade det bästa pedagogiska arbetet samt ansåg personalen och därmed kvaliteten som påverkbar.

Enligt Hujala (2004) kan andra faktorer än de ovan nämnda påverka chefens styrning av förskolan. Studien beskriver ledarskapet i förskolan som ett fenomen påverkat av situationer och tolkningar. Detta innebär att det inte bara är ledarens egna idéer om ledarskapet som påverkar utan även synpunkter från omvärlden t.ex. föräldrar, myndigheter och finansiärer.

Andra studier visar fler viktiga egenskaper hos en förskolechef. T.ex. finner Bloom (2000) tre viktiga kompetenser för en ledare inom förskolan; kunskap, attityder och färdigheter. Kunskaperna behöver omfatta lärandestrategier, barns utveckling, organisationsteori och gruppdyamik. Attityderna skapar de moraliska målen och formar handlandet medan färdigheter behövs gällande relationer, ledarskap och förståelse för verksamheten. Carter (2000) frågade personalen vilka egenskaper de ansåg viktiga för en ledare i skolan. De beskrev att det var viktigt att ledaren visade förtroende för personalen, lyssnade på dem, hade tid för dem och tillhandahöll verktyg och stöd för att uppnå de gemensamma målen. Det uppgavs även viktigt att få vara med och fatta beslut. Gotvassli (2006) påvisar genom att

hänvisa till norsk forskning att medarbetarna oroar sig över att föreståndare inom förskolan fokuserar för mycket på administrativa uppgifter än på pedagogiska frågor.

Riddersporre (2010) studerar hur en förskolechef styr en nystartad förskola. Studien visar att förskolechefen kontinuerligt måste diskutera normer och problem som uppstår inom verksamheten med de anställda. Om något inte fungerar är det viktigt att förändring sker och att arbetet inom förskolan ses som en pågående process. Det är även viktigt att det vardagliga ledarskapet präglas av tillgänglighet och närhet.

FRÅGESTÄLLNINGAR

Vår sammanställning av tidigare forskning pekar på att styrningen av offentliga organisationer har fått ett starkare kundfokus. Ahonen m.fl. (2007) nämner att det svenska skolväsendet påverkats av NPM-trenden och det har även skett stora förändringar inom förskolan. Det finns dock lite forskning på hur den svenska kommunala förskolan styrs på operativ nivå och hur styrningen har påverkats av de omvärldsförändringar som skett de senaste åren. Därför vill vi svara på vårt syfte genom följande frågeställningar:

- I vilket sammanhang styrs den operativa verksamheten i förskolan?
 - Vilka styrimpulser påverkar förskolan och hur kan vi förklara deras existens?
 - Vad får detta för konsekvenser för den operativa styrningen?

TEORI

För att analysera våra frågeställningar kommer vi i huvudsak att använda en teoretisk referensram utformad av Lars Östman vid Handelshögskolan i Stockholm (2009). Denna teori baserar sig delvis på den modell Östman (1993) utvecklade för att beskriva styrimpulser. Östmans (2009) teori tar sin utgångspunkt i att det finns två typer av organisationer, betaldrivna och funktionsdrivna. Teorin ger oss relevanta verktyg för att analysera styrningen av en offentlig organisation.

VERTIKALA, HORIZONTELLA OCH DIAGONALA PROCESSER

Den teori som Östman (1993) presenterade och sedan i Östman (2009) utvecklade beskriver hur en organisations funktioner påverkas av olika externa och interna relationer. För att kunna analysera styrningen använder sig Östman av ögonblicksbilder. För att beskriva relationerna vid varje tidpunkt används fyra dimensioner av organisationen som beskriver fyra olika sätt att se på den:

- Organisationens funktion
- Organisationens struktur
- Organisationens kontrollsystem
- Organisationens processer

Dessa dimensioner kan vara beroende eller oberoende av varandra, inträffa samtidigt eller sekventiellt.

Östman (1993) beskriver hur de olika processernas egenskaper påverkar den interna styrningen av en organisation:

Vilken karaktär dessa processer i vertikal- respektive horisontalled har, och hur de förstärker varandra, har avgörande betydelse för det yttre trycket på en specifik enhet, och därmed för enhetens egen interna styrning och vilka effekter som kan uppstå externt. (Östman 1993, s. 221)

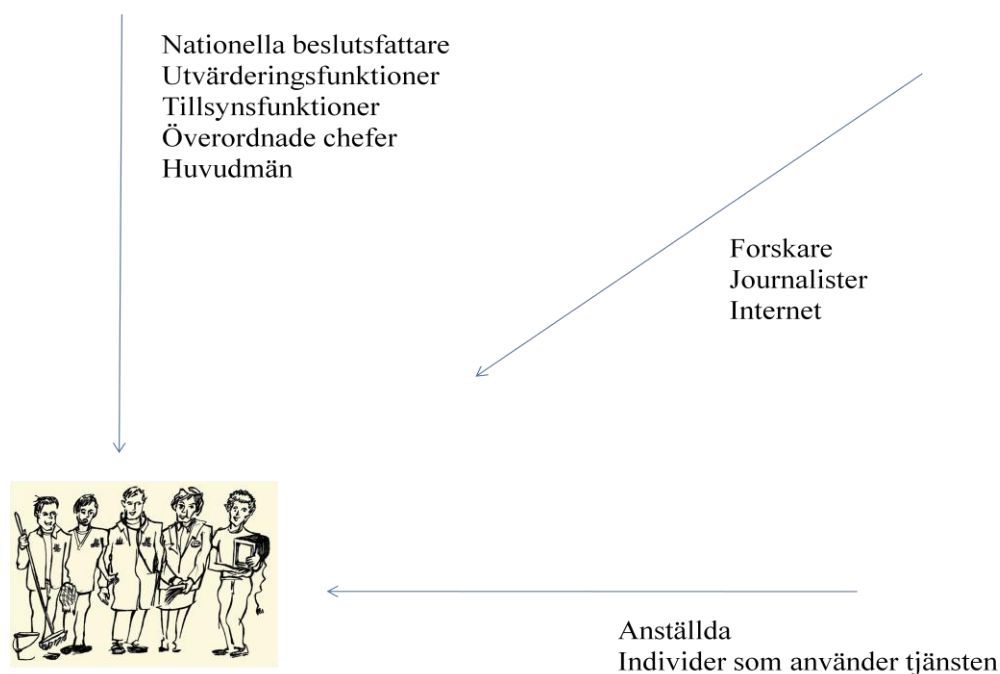
Östman (2009) beskriver att varje dimension består av relationer i form av värdekedjor och hierarkiska processer samt interaktioner mellan dem. Värdekedjorna definieras här som *horisontella processer*, se *Figur 1*. Varje organisation är en del av en kedja genom sina

insatsvaror, aktiviteter och produkter. Verksamheten och hur funktioner och resurser är relaterade skapas genom externa impulser, interna mekanismer, erfarenheter och framtidsutsikter. Det som uppnås genom de horisontella processerna är en funktion för grupper eller individer.

Östman (2009) menar att de hierarkiska processerna nämnda ovan, vilka beskrivs som strukturen ovanför den operativa delen av organisationen, utgör *vertikala processer*, se *Figur 1*. Författaren menar att den vertikala styrningen är ett kraftfullt styrverktyg. Medel överförs till den horisontella processen om denna anses viktig.

Östman (2009) beskriver även en tredje dimension, de diagonala aktörerna som påverkar verksamheten men som inte är direkt kopplade till några vertikala eller horisontella aktörer, se *Figur 1*. De diagonala aktörerna bidrar liksom de vertikala till kontrollen av organisationen, t.ex. har massmedierna fått en allt större roll i kontrollen och styrningen av företagen. Massmedierna övervakar makthavarna och tillhandahåller värdefull information till allmänheten. De fungerar som en extern kontroll och ett komplement till det interna kontrollsystemet.

Figur 1: Vertikala, horisontella och diagonala aktörer.



Bildkälla: <http://www.informations-service.se/terminologi.html> [2011-05-07]

Östman (2009) menar att organisationer kan frestas att göra det som många, starka användare vill d.v.s. horisontella aktörer. Samtidigt som de dras mot att tillfredsställa krav från de vertikala aktörerna. Vidare menar Östman (2009) att när man utformar ett styrsystem måste hänsyn tas till alla vertikala, horisontella och diagonala processer. T.ex. måste beslut om hur man ska koppla vertikala processer till externa normer tas, vad som utgör nödvändig information för den nivån i hierarkin och hur man ska influera nedåt.

BETALDRIVNA OCH FUNKTIONSDRIVNA ORGANISATIONER

Östman (2009) utformar en teori om hur man kan styra och kontrollera organisationer. Denna teori kartlägger huruvida ett fenomen i en organisation är specifikt för denna organisationstyp eller något som är gemensamt för olika organisationstyper. Han studerar fundamentala rötter i organisationstypen och huruvida dessa påverkar de problem som finns i organisationen.

Östmans (2009) definition av en organisation är att den är en kontinuerlig enhet. Enheten har två uppdrag; att hantera processer och finansiella frågor.

Utifrån de vertikala och horisontella processerna beskriver Östman två typer av organisationer där skillnaden mellan dem är deras relation till funktioner. Den ena organisationsformen är *funktionsdrivna organisationer* och innebär att uppdragsgivarna i den vertikala kedjan skapat organisationen i syfte att genomföra horisontella aktiviteter som tillfredsställer ett intresse eller behov hos en specifik grupp. Aktiviteterna har valts därför att det är just de som bäst tillfredsställer gruppens behov. En funktionsdriven organisation kan dock inte välja inom vilket geografiskt område den ska verka eller vilka kunder den ska rikta sig till. För en ren funktionsdriven organisation är en specifik horisontell process målet och startpunkten. För denna organisationstyp finns alltså ett direkt samband mellan vertikalt och horisontellt. För funktionsdrivna organisationer finns även en långsiktighet i bindningen mellan organisationen och uppdragsgivaren och substitut för organisationen saknas ofta. Den här organisationstypen kan möta konkurrens men i så fall en begränsad sådan.

I funktionsdrivna organisationer finns det såväl konkreta utgiftskrav som mer vaga mål. Finansiella krav satta på statlig nivå kan vara oförenliga med de mål för verksamheten som samtidigt signaleras. De vertikala målen uttrycker vad som är viktigt i den horisontella processen. När målen sätts vägs behov och externa anspråk ihop vilket kan vara en godtycklig process men när de väl är satta uppfattas de som tvingande. Eftersom huvudmännen i den vertikala processen ofta sitter långt från den horisontella processen finns det en risk att huvudmännens syn är inkonsekvent vilket bara märks på verksamhetsnivå. Motreaktionerna

är inte särskilt starka vid problem i en funktionsdriven organisation eftersom valfriheten oftast är liten. Om problem uppstår och reaktionerna uteblir riskerar spänningarna att växa vilket är ödesdigert för en organisation där den horisontella processen är viktig. Östman (2009) poängterar att det finns en trend mot att se funktionsdrivna organisationers uppgift som att leverera en produkt till sina brukare. Varje kund kan i större utsträckning direkt påverka den styrda enheten med sina synpunkter. Som Östman (2009) dock betonar har även nya organ i den vertikala styrprocessen införts för att de styrda enheternas frihet i och med den ökade decentraliseringen inte ska missbrukas.

För den andra organisationstypen, *betaldrivna organisationer*, är sambandet mellan det vertikala och horisontella annorlunda. Uppdragsgivarna i det vertikala ledet tillfredsställer sina intressen genom betalningsströmmar från horisontella aktiviteter. För dem är det inte viktigt att tillfredsställa en viss funktion för en specifik grupp utan de överväger olika alternativ för att få betalningsströmmar. Sambandet mellan uppdragsgivaren och valet av horisontell process blir endast skapande av pengar. Det betyder inte att insatsvaror och operativa funktioner är utan betydelse utan snarare att specifika funktioner för specifika grupper inte är det primära för organisationen. Vare sig uppdragsgivare i den vertikala kedjan eller köparen har några långsiktiga förpliktelser. Uppdragsgivarna kan förändras över tid och vissa stannar längre än andra. Östman (2009) beskriver det som transaktioner på en armslängds avstånd och att det inte finns några direkta fördelar eller nackdelar av relationer mellan köpare och säljare. Den här organisationstypen möter konkurrens och ofta hård sådan.

Östman (2009) beskriver att en funktionsdriven organisation oftast är finansiellt beroende av en huvudman eftersom en viss summa pengar, vars volym inte går att påverka, delas ut periodiskt. Det finns ett problem med detta då betalningsströmmarna ofta är fasta och organisationerna därför har svårt att hantera ökande kostnader. Ofta är en funktionsdriven organisations intäkter marginella jämfört med dess kostnader vilket gör att de vertikala betalningsströmmarna är större än de horisontella intäkterna. Det som avgör hur mycket medel en funktionsdriven organisation får är det uppfattade behovet och hur det tillfredställs – t.ex. verbala mål, data om aktiviteternas omfattning och brukarnas syn. De vertikala aktörerna får uppskatta funktionens *value-in-use* i och med att det inte finns något marknadspris. Östman (2009) poängterar att man måste kunna identifiera output och allokera kostnader om man ska kunna kommodifiera sina funktioner. Det är svårt att sätta mål för funktioner som är svårdefinierade vilket leder till att målen ofta sätts godtyckligt period för period.

Vid utvärdering av en funktionsdriven organisation handlar det om att ha en uppfattning om vilka kombinationer av kostnader och funktioner som är möjliga. För betaldrivna organisationer tittar man istället på vilka kombinationer av priser, löner och vinster som är möjliga att uppnå.

METOD

Före huvudstudien gjordes en bakgrundsstudie genom en övergripande kartläggning av de aktörer och dokument som kan påverka den operativa styrningen av förskolan. Med utgångspunkt i denna första studie bestämdes metod för vår huvudstudie.

VAL AV METOD

Studien fokuserar på de styrimpulser som påverkar den operativa verksamheten för en kommunal förskola i Sverige och har givet frågeställningarna utformats som en kvalitativ studie med intervjuer av nyckelaktörer samt en studie av relevanta styrdokument. Genom att studera styrdokument i skriftlig form och samtidigt genomföra intervjuer menar vi att vi ökar möjligheten att förstå fler av de mekanismer som påverkar en förskolas operativa styrning.

Studien har en abduktiv ansats då vi både beaktar teoretiskt material om hur förskolan ska styras och även bildar oss en egen uppfattning genom en fallstudie.

URVAL OCH AVGRÄNSNING

Denna studie är en grundstudie, ett första steg mot att försöka beskriva styrningen av en kommunal förskola. Därför har vi valt att studera en kommun under en begränsad tidsperiod våren 2011. Eftersom att tidsperioden är kort och vi fokuserar på en kommun kan vi anta att externa faktorer såsom politik och finansiell situation kan hållas konstanta. Att studera en kommun istället för flera motiveras med att antalet styrdokument, definitioner och mått kan variera mellan olika kommuner. Vi har valt Sveriges största kommun sett till antalet invånare, Stockholms kommun (SCB 2010). Detta dels p.g.a. tidsaspekten men också för att denna kommun har en tydlig vertikal styrning i och med uppdelningen i stadsdelsnämnder.

För att ytterligare avgränsa studien har en av de totalt 14 stadsdelsnämnderna studerats (hädanefter stadsdelen) och under den en av flera förskoleenheter (hädanefter förskoleenheten). Det är möjligt att den valda förskoleenheten kan representera en genomsnittlig enhet i Stockholm sett till antalet förskolor samt ledningens struktur men eftersom detta är ett antagande förväntar vi oss inte att kunna dra generella slutsatser utifrån vår kvalitativa studie.

Inom den valda förskoleenheten genomfördes intervjuer med förskolechefen, biträdande förskolechefen och anställda inom förskoleenheten. Bland de anställda intervjuades flera förskollärare och en barnskötare. Vi valde att intervjua en barnskötare i syfte att jämföra om det fanns skillnader mellan barnskötare och förskollärare. Bakgrundsstudien visade att det

även kunde vara av betydelse att intervjua aktörer inom stadsdelsförvaltningen, Skolverket och Skolinspektionen. Därför genomfördes även intervjuer med representanter från dessa. Intervjuerna ägde rum under mars och april 2011 strax före en ny läroplan och skollag börjar tillämpas, vilket kan påverka utfallet i studien.⁶

Tabell 1: De intervjuade. Tio personer intervjuas i studien.

Nummer	Fingerat namn	Beskrivning
1	Stadsdelens förskoleansvarige	Stadsdelsförvaltningens utvecklingsstrateg som är ansvarig för förskolorna i stadsdelen
2	Undervisningsrådet	Undervisningsråd för förskola och grundskola på Skolverket som har varit med och utformat den reviderade läroplanen och de allmänna råden
3 och 4	Förskoleinspektörerna	Två skolinspektörer på Skolinspektionen
5	Förskolechefen	En förskolechef för en enhet inom Stadsdelen
6	Biträdande förskolechefen	Den biträdande förskolechefen inom den studerade enheten
7	Förskollärare 1	En förskollärare som även har ansvar över vissa administrativa uppgifter, brandskydd och IT
8	Förskollärare 2	En förskollärare som även är platsansvarig, avdelningsansvarig, delvis schemaansvarig och faktureringsansvarig
9	Förskollärare 3	En förskollärare som även är miljöansvarig och ansvarig för brandskydd
10	Barnskötare 1	En barnskötare som även är inköpsansvarig, delvis schemaansvarig och skyddsombud

GENOMFÖRANDE

De intervjuade blev kontaktade per telefon och e-mail. Intervjuerna skedde i mötesrum på de intervjuades arbetsplatser för att de intervjuade skulle känna sig trygga och för att inte bli störda. Intervjuerna var strukturerade med öppna frågor och formulerades utifrån den intervjuades befattning. Alla aktörer fick dock frågor kring förskolechefens roll, vilka dokument som finns och hur dessa påverkar hennes arbete. Varje intervju var mellan en och

⁶ Skollagen har redan trätt i kraft men kommer att tillämpas först till terminsstarten augusti 2011.

två timmar långa. För att dokumentera intervjuerna användes både bandspelare och anteckningar och när datainsamlingen transkriberades skrev vi ordagrant ned vad som sades i intervjun.

Dokumenten som använts i studien och som analyserats samlades in under januari-maj år 2011. Dessa baseras på den dokumentation förskoleenheten har att tillgå och följa. Detta handlar då både om lagar och andra tvingande styrdokument från staten men också om tolkningar av dessa och dokument skrivna på kommunal nivå samt om förskoleenhetens egna styrdokument. Insamlingen gjordes från Internet, myndigheter, stadsdelen samt förskoleenheten. De interna dokument vi tagit del av som kommer från stadsdelen och förskoleenheten är anonymiserade.

Dokumenten har använts dels som bakgrund vid utformandet av intervjufrågorna och dels för att kunna förstå tillämpningen av dem. Vi har inte studerat dokumenten djupare utan endast fokuserat på vad de innebär och hur de påverkar den operativa styrningen.

DATABEHANDLING OCH ANALYSMETOD

Empirin analyserar vi med hjälp av den teoretiska referensram vi byggt upp. Östman (2009) har gett oss analytiska verktyg för att kunna tolka vår datainsamling. Med hjälp av termerna funktionsdriven/betaldriven organisation, vertikala/horizontella styrimpulser samt NPM/NPFM har vi kunnat analysera och systematisera våra iakttagelser.

TILLFÖRLITLIGHET

Vi är medvetna om att en kvalitativ studie inte kan vara objektiv eftersom det är två individer (uppsatsskrivarna) som analyserar och återberättar den datamängd de samlat in. En kvalitativ studie är i hög grad beroende av hur forskaren beter och formulerar sig gentemot det som studeras.

I kvalitativa studier blir det snarare viktigt med den inre validiteten, d.v.s. om studien fångar det man avsåg att studera. När den inre validiteten är hög ökar också tillförlitligheten till resultatet (Merriam 1999). Beskrivningen av empirin som framställs i denna studie kan av ovanstående orsaker inte ses som fakta utan måste ses som ett försök att tolka hur verkligheten ser ut. Därför presenterar vi inte empirin som fakta utan som en beskrivning av det vi funnit i intervjuer och dokument. För att öka trovärdigheten i studien har vi dock låtit de som intervjuats få ta del av informationen i studien i efterhand, s.k. deltagarkontroll (Patton 1987).

Vi strävar även efter en högre tillförlitlighet genom att försöka vara så noggranna vi kan när vi refererar till våra intervjuobjekt. Vi använder många citat och förklarar sedan hur vi har valt att tolka utlåtandet för att den läsande ska ha utrymme för att själv tolka det sagda.

EMPIRI

Förskolan har två huvudmän; staten och kommunen. Båda dessa styr och kontrollerar förskolan genom olika styrimpulser. I de två första delarna av empirin kommer vi att redogöra för dessa styrimpulser och i den tredje delen kommer vi att beskriva en enskild förskoleenhet och hur den påverkas av styripulserna.

STATENS STYRNING OCH UTVÄRDERING

STYRDOKUMENT

År 1998 instiftade staten förskolans första läroplan (Skolverket 2006). Denna utformades med hjälp av Skolverket – förskolans förvaltningsmyndighet. Undervisningsrådet berättar att läroplanen skulle säkra kvaliteten i Sveriges förskolor och framhålla vikten av förskolebarnens lärande. Hon berättar vidare att läroplanen ska se till att de grundläggande demokratiska värderingarna upprätthålls inom förskoleverksamheten. Skolverket utfärdar *allmänna råd för förskolan* som förtydligar läroplanen och skollagen. Detta för att främja en likvärdig nationell nivå av förskolans kvalitet. Ansvaret för att förskolorna följer läroplanen har staten delegerat till Sveriges kommuner.

I förskolans läroplan finns strävansmål vilket betyder att målen ska arbetas med kontinuerligt (Skolverket 2010). Undervisningsrådet menar att läroplanen ligger i linje med Sveriges syn på barns utveckling och vårt demokratiska system. Det går inte att ha uppnåendemål för förskolan eftersom den är frivillig. Strävansmålen ska tolkas och arbetas med i varje förskoleenhet och det är verksamheten och inte barnen som ska utvärderas vilket enligt Undervisningsrådet är en utmaning. Förskoleinspektörerna beskriver att det är bra om varje förskola/avdelning har en lokal arbetsplan där de beskriver hur förskolan/avdelningen kommer att arbeta med läroplanen under året.

En ny skollag trädde i kraft augusti 2010 och ska tillämpas på förskolan från och med 1 juli 2011 (SFS 2010:800). I den fastställs att förskolan är en egen skolform och att alla barn ska erbjudas en förskoleplats. Den nya skollagen fastslår även att förskolan har tre uppgifter; barnens lärande, utveckling och omsorg. Förskoleinspektörerna hävdar att utan läroplanen skulle dessa uppgifter falla, förskolan skulle handla mer om omsorg än om en pedagogisk verksamhet. I den nya skollagen utökas även Skolinspektionens mandat så att de nu även kan utfärda vite om en förskola inte uppfyller målen i läroplanen (SFS 2010:800).

I och med den nya skollagen kommer också en reviderad version av Lpfö 98 träda i kraft 1 juli 2011 (Skolverket 2010). Flera orsaker till revideringen har framkommit under intervjuerna, t.ex. uttryckte såväl Undervisningsrådet som Förskoleinspektörerna att det behövs ett förtydligande för att underlätta Skolinspektionens arbete. Undervisningsrådet beskriver att målet med revideringen också har varit att förtydliga förskollärarnas och förskolechefernas ansvar samt att skapa möjligheter till ett mer omfattande utvärderingsarbete. Dessutom skrivs det tydligare fram att varje förskola måste ha förskollärare.

UTVÄRDERING, KONTROLL OCH JÄMFÖRELSE

Kommunen svarar inför staten för att förskolan inom kommunen håller god kvalitet. Därför inspekteras den kommunala förskolan i Stockholms stad av Skolinspektionen. Detta är enligt Förskoleinspektörerna ett relativt nytt fenomen som införts under 2000-talet. Skolinspektionen inspekterar kommunens sätt att hantera ansvaret för förskolan och att de har ett systematiskt kvalitetsarbete. På Skolinspektionens hemsida definieras deras uppgift; att bidra till en ökad måluppfyllelse, kvalitet och likvärdighet (Skolinspektionen 2011). Undervisningsrådet berättar att om Skolinspektionen hittar några oegentligheter riktas kritiken mot kommunen eftersom ansvaret ligger hos dem.

KOMMUNERNAS STYRNING OCH UTVÄRDERING

Kommunens politiker delegerar enligt Undervisningsrådet ansvaret för de statliga styrdokumenterna nedåt vilket innebär att politikerna, förskoleenheten och förskolan har ett gemensamt ansvar för att de följs. Undervisningsrådet berättar vidare att förskolenheterna i en kommun ska se till att verksamheten är i linje med läroplanen och måste varje år själva utvärdera arbetet. För att säkerställa att förskolorna inom kommunen arbetar med statens styrdokument har kommunen egna styrdokument och utvärderingar.

STYRDOKUMENT

System för ledning och uppföljning - ILS

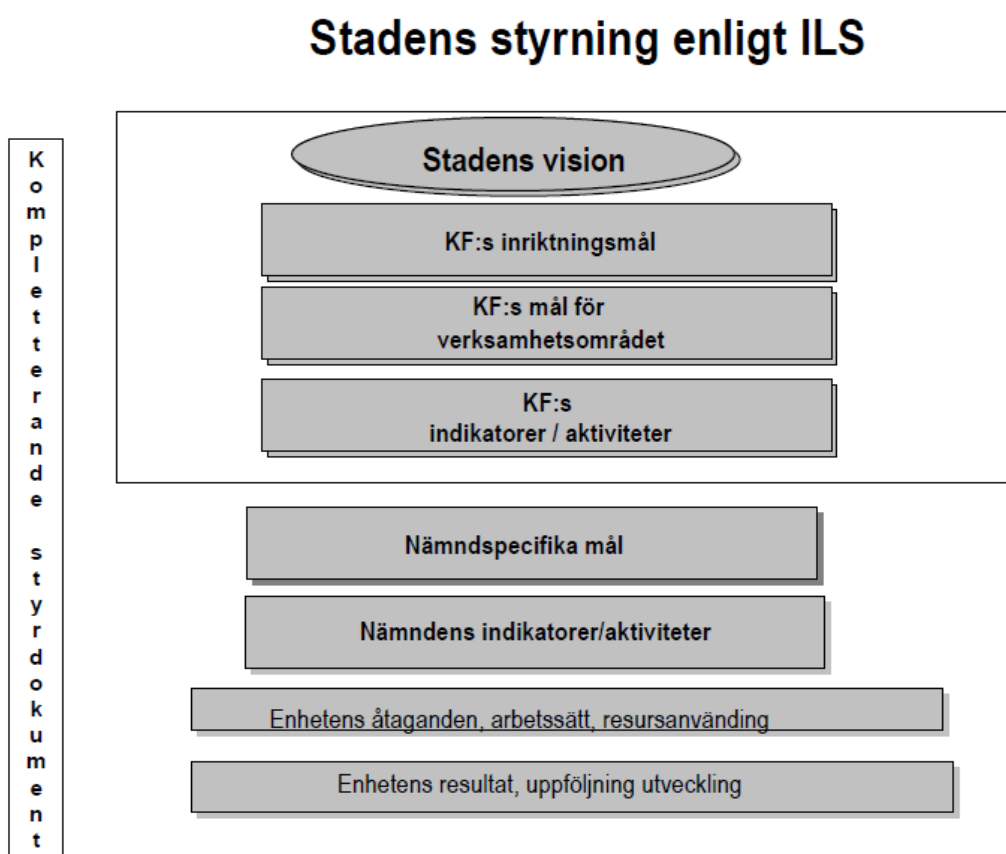
Stockholms stad använder ett integrerat databaserat system för ledning och uppföljning (hädanefter ILS) av kommunens ekonomi och verksamhet (Kommunfullmäktige 2007). Enligt Stadsdelens förskoleansvarige används detta system för att varje år upprätta mål för kommunens olika verksamheter och alla mål ned till förskoleenhetsnivå redovisas här. Målen utgår från Vision 2030, Stockholms stads långsiktiga mål och tre inriktningsmål som kommunfullmäktige antagit. Undervisningsrådet intygar att kommunens mål för förskolan ligger i linje med läroplanen. För att kunna mäta effektiviteten och hur det har gått med målen

sätter kommunen upp en mängd nyckeltal, vilka kallas indikatorer. Exempel på sådana är antalet barn och kostnad per barn. Kommunen bestämmer även aktiviteter som förskolorna ska bedriva för att nå målen (Dnr:111-939/2010), se *Figur 2*.

Varje stadsdelsnämnd formulerar utifrån kommunens mål specifika mål i ILS för den verksamhet de bedriver. Stadsdelens förskoleansvarige beskriver att dessa mål finns som en hjälp för att uppnå kommunens mål och stadsdelen ansvarar för att förskolorna når dessa. Stadsdelen lägger upp egna indikatorer för att nå målen.

Utifrån nämndmålen formulerar förskoleenheterna egna åtaganden vilka skrivs ned i verksamhetsplanen som upprättas en gång per år och redovisas i ILS.

Figur 2: Kommunens styrning.



Källa: Dnr:111-939/2010

Valfrihet

Förskolan inom Stockholms stad är präglad av valfrihet. Sedan 2008 har invånarna kunnat välja fritt mellan kommunala förskolor och förskolor med enskild huvudman.

Vårdnadshavarna kan gå in på Stockholms stads hemsida och på sidan *Jämför service* hitta information om och jämföra förskolor berättar Projektledaren för tjänsten i ett e-mail.

I och med att medborgarna själva ska få välja vilken utförare de vill använda utformade staden ett system där huvudmännen får en viss summa pengar per inskrivet barn, grundschablon (Stadsledningskontoret 2011). Stadsdelens förskoleansvarige berättar att för de kommunala förskolorna tilldelas denna grundschablon stadsdelsnämnden som sedan allokerar pengarna till de förskoleenheter som ingår i stadsdelen. Förskoleenheterna, som kan bestå av upp till 10 förskolor, får i Stockholm minst 77 procent av grundschablonen. Detta belopp kallas förskolepeng och fördelas för att förskoleenheterna ska kunna bedriva sin verksamhet (Dnr:111-939/2010).

Budgetering

Hur förskoleenheten väljer att fördela pengarna de får från stadsdelen är upp till dem. Stadsdelens förskoleansvarige beskriver att varje förskoleenhet är en resultatenheter och att det är förskolechefen som är resultatansvarig. Det är hon som ansvarar för att sätta budgeten och det är hon som får stå till svars om de får ett negativt resultat. Stadsdelens förskoleansvarige berättar vidare att förskolechefen ansvarar för att verksamheten bedrivs kostnadsmässigt och resursmässigt effektivt inom ramen för budgeten.

Förskolechefen berättar att antalet barn beräknas tre gånger per år, varav två gånger för att prognostisera förskoleenhetens intäkter. Enligt Stadsdelens förskoleansvarige ska förskoleenhetens intäkter och utgifter vara lika stora under året, de ska uppnå ett nollresultat – en budget i balans. Förskolechefen berättar att stora investeringar kan skrivas av över tre år med fem procents ränta. I slutet av året sker den sista räkningen och antalet barn fastställs.

UTVÄRDERING, KONTROLL OCH JÄMFÖRELSE

Inom Stockholms stad berättar Förskolechefen och Stadsdelens förskoleansvarige att man valt att införa en brukarundersökning som numera görs varje år (USK 2010). Detta är ett sätt för vårdnadshavarna till barnen att påverka förskolan. Denna baseras på läroplanen och innehåller 15 frågor där vårdnadshavarna får ange grad av belåtenhet för olika påståenden om förskolan. Frågorna rör hur de upplever deras barns förskola och avdelning. Enligt Förskolechefen och Stadsdelens förskoleansvarige mäts många av de kvalitativa målen med hjälp av brukarundersökningen.

Brukarundersökningens syfte är (1) att mäta den upplevda kvaliteten, (2) att användas i uppföljningen för att kunna jämföra förskolor med varandra och (3) att ge information till

brukarna (Stockholms stad 2011). Förskolechefen beskriver att de analyserar de frågor där de har fått många ”vet ej” eller ”missnöjd” och försöker utreda vad det beror på.

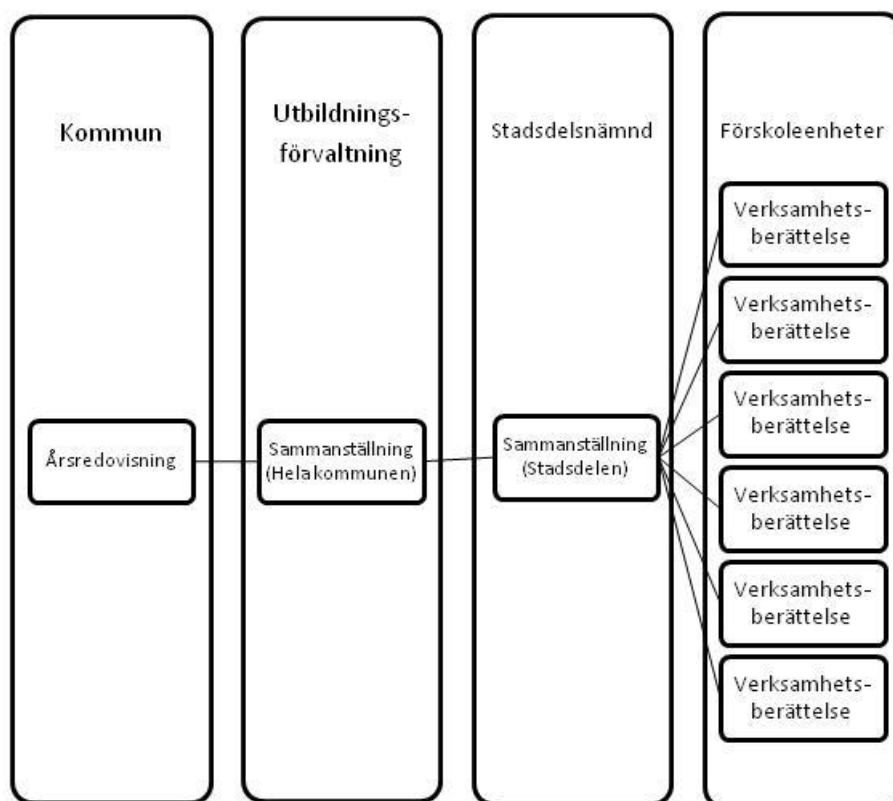
Förskolechefen beskriver att de utöver brukarundersökningen utvärderas en gång per år genom avdelningarnas självutvärdering som publiceras i ILS. Självutvärderingen är enkelt uppbyggd med påståenden om läget på avdelningen, vilka är samma varje år för att kunna jämföra.

De åtaganden som skrivits in i verksamhetsplanen följs upp i två tertiärrapporter som förskolechefen upprättar i ILS i april och augusti. Då kan de ansvariga på stadsdelsförvaltningen se hur det går för de olika enheterna och var de eventuellt behöver lägga mer tid för att uppnå målen i slutet av året. Den slutgiltiga utvärderingen av åtagandena görs utifrån den verksamhetsberättelse förskolechefen upprättar i ILS i slutet av året.

Stadsdelens förskoleansvarige beskriver att om en förskoleenhet inte skulle nå något uppsatt mål får förskolechefen förklara sig i verksamhetsberättelsen. En budget i balans är ett exempel på mål som förskolechefen ska verkställa. Över- och underskott i budgeten får enligt Stadsdelens förskoleansvarige sparas till kommande år men om en enhet går med förlust fler än två-tre år i rad tar stadsdelsnämnden över resultatansvaret tills budgeten åter är i balans. Den som är ytterst ansvarig för de uppsatta målen är dock stadsdelsdirektören som får förklara sig inför kommunfullmäktige.

Enligt Stadsdelens förskoleansvarige sammanställer stadsdelsförvaltningen förskoleenheternas verksamhetsberättelser och skickar sammanställningen till Utbildningsförvaltningen som i sin tur sammanställer alla stadsdelars verksamhetsberättelser. Denna slutgiltiga sammanställning, som är illustrerad i *Figur 3*, når sedan politikerna i kommunfullmäktige.

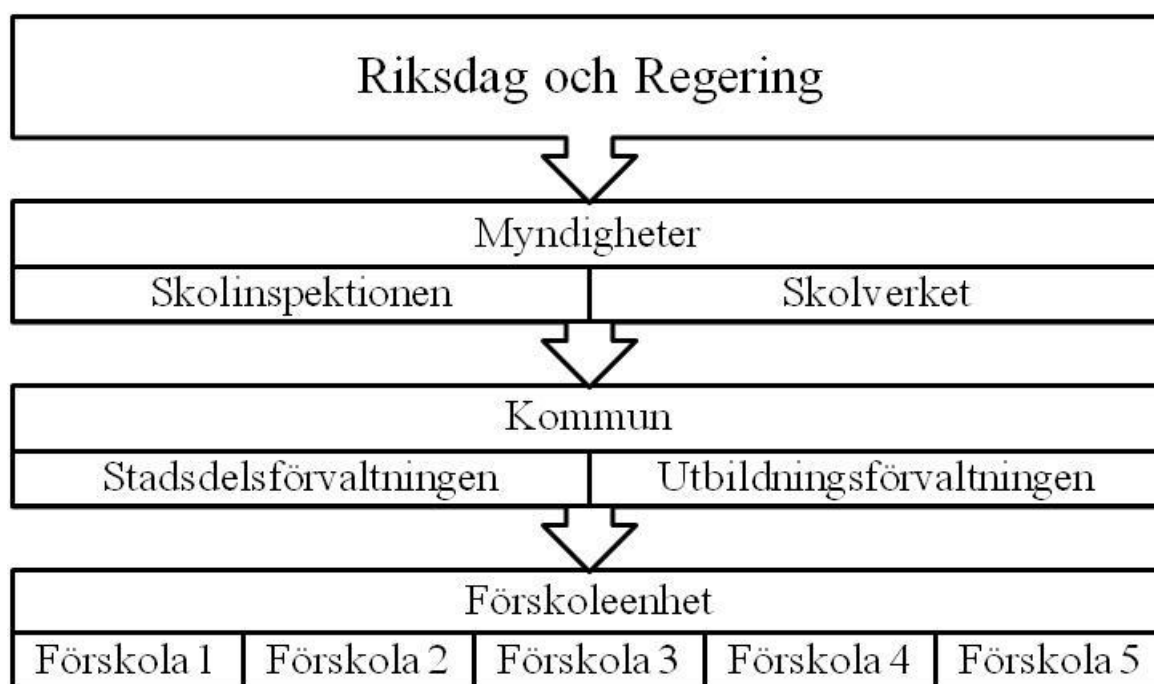
Figur 3: Verksamhetsberättelsernas väg till kommunfullmäktige.



Utbildningsförvaltningen i Stockholm genomför inspektioner av förskolan i Stockholms stad i syfte att säkerställa kvaliteten. En Utbildningsinspektör beskriver per e-mail att de gör inspektioner av mer utvecklingsinriktad karaktär riktad direkt mot förskoleenheterna till skillnad från Skolinspektionen. Han anger även att rapporterna från Utbildningsförvaltningens inspektioner läggs ut på Stockholms stads hemsida under *Jämför service* för att vårdnadshavarna ska kunna använda dem i sitt val av förskola.

Utifrån ovanstående redogörelse av statliga och kommunala styrimpulser kan vi sammanfatta hierarkin inom förskolan och de styrorgan som påverkar en förskoleenhet i *Figur 4*.

Figur 4: Hierarki inom Sveriges skolväsende. Från Riksdag till förskola.



BERÄTTELSE FRÅN EN FÖRSKOLA

FÖRSKOLEENHETENS STRUKTUR

I intervjuerna har det framkommit att förskolechefen har en central roll i den operativa styrningen. Förskolechefen och Stadsdelens förskoleansvarige beskriver att hon har det övergripande ansvaret för verksamheten i förskoleenheten och svarar inför stadsdelsförvaltningen. Förskolechefen berättar att hennes ansvar är mycket stort eftersom hon är ansvarig för fem förskolor. Därför har hon valt att delegera en del av arbetet till en biträdande förskolechef som sköter arbetsledningen över två förskolor. Den biträdande förskolechefen ansvarar för personal, inköp, fakturahantering och lokal inom de två förskolorna och rapporterar sina utgifter till förskolechefen eftersom förskolechefen fortfarande är ytterst ansvarig för ekonomin och verksamheten.

Den biträdande förskolechefen beskriver att det finns ett starkt förtroende dem emellan. Hon beskriver sig själv som självgående och att förskolechefen därför inte behöver kontrollera henne.

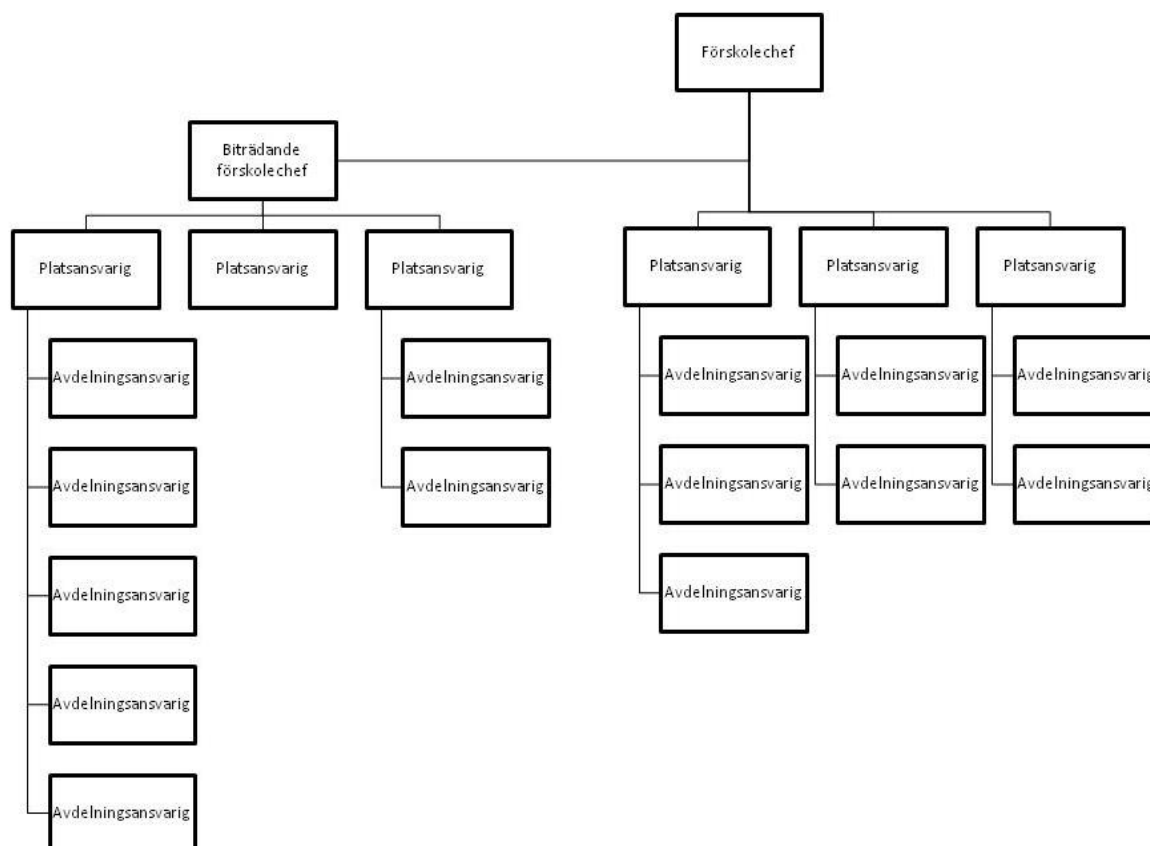
Jag behöver inte fråga om lov. (Biträdande förskolechefen 2011)

Förskollärare 2 och Barnskötare 1 beskriver att förskolechefen utöver en biträdande förskolechef har delegerat vissa mindre uppgifter till andra inom enheten. T.ex. finns det ansvariga för schema, inköp, fakturahantering och skyddsombud på de olika förskolorna.

I ledningsgruppen för den studerade enheten sitter förskolechefen, den biträdande förskolechefen och de arbetsplatsansvariga (en från varje förskola). De arbetsplatsansvariga håller kontakten med förskolechefen gällande t.ex. lokaler och vikarier. De är enligt förskolechefen ytterst ansvariga när hon inte är närvarande. Utöver ledningsgruppen beskriver Förskolechefen och Förskollärare 2 att det även finns en avdelningsansvarig på varje avdelning, se *Figur 5*.

Kontakten mellan förskoleenheten och stadsdelsförvaltningen sker endast genom förskolechefen även om det rör ett ärende där den biträdande förskolechefen är ansvarig. Detta visar enligt Den biträdande förskolechefen på den hierarkiska struktur som förskolan har.

Figur 5: Organisationsschema för den studerade förskoleenheten.



OPERATIV STYRNING

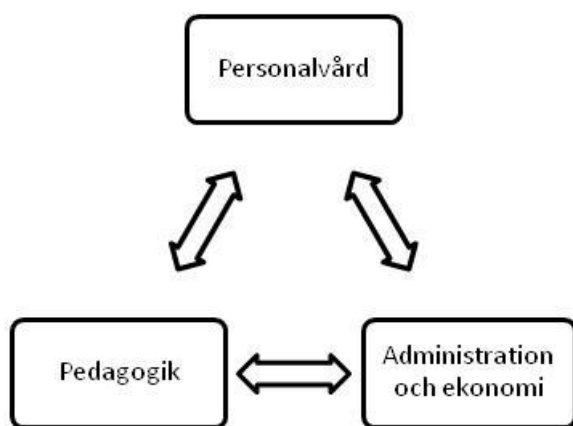
Förskolechefen är den högsta chefen inom en förskoleenhet och den intervjuade förskolechefen beskriver sin roll som omfattande.

Jag gör allt. (Förskolechefen 2011)

Som stöd i sitt uppdrag har förskolecheferna inom stadsdelen en gång varje månad ett möte tillsammans med barn- och ungdomschefen på stadsdelsförvaltningen berättar Stadsdelens förskoleansvarige. Utöver detta beskriver Förskolechefen och Den biträdande förskolechefen att de måste hålla sig uppdaterade om vad som händer inom förskolan.

När de övriga intervjuade tillfrågades om förskolechefens roll beskrev Barnskötare 1 personalansvaret och vikten av stöd så att de orkar med att åta sig allt utan att bli stressade. Dessutom anger hon att det är viktigt att de får den information de behöver samt blir lyssnade på. Förskollärare 2 beskriver uppgiften mer som att uppnå satta mål och hålla budgeten vilket även Stadsdelsförvaltningens förskoleansvarige framhåller. Den biträdande förskolechefen lyfter även fram ansvaret för det pedagogiska arbetet. Hon beskriver dessa tre ansvarsområden som en triangel vilken ska vara i balans där lika mycket tid läggs på varje uppgift, se *Figur 6*.

Figur 6: Förskolechefens uppgifter.



Källa: Biträdande förskolechefen 2011.

PERSONALVÅRD

Personalens kompetens anses av t.ex. Den biträdande förskolechefen och Förskollärare 2 som en av de viktigaste faktorerna för hög kvalitet inom förskolan. Förskollärare 1 och Förskollärare 2 beskriver att det är viktigt att förskolechefen är närvarande och sätter sig in i personalens situation. Förskollärare 1 anser att hon inte bara ska ställa krav utan också se till att personalen får individuell utveckling. Hon berättar även att förskolechefen har sitt kontor

på en förskola och vistas mer sällan på de andra förskolorna vilket Förskollärare 1 anser försvårar att sköta personalvården på dessa förskolor. De inom personalen som ser förskolechefen oftare beskriver att hon är bra på att lyssna och att de kan komma till henne och prata. Detta beskrivs av alla inom förskoleenheten som en viktig egenskap.

Personalens situation diskuteras en gång per år under ett individuellt medarbetarsamtal. Dessa uppfattas olika av förskollärarna. Förskollärare 3 tycker inte att samtalen ger något eftersom utveckling och löner diskuteras under samma möte till skillnad från Förskollärare 1 som tycker att de är mycket bra.

[Medarbetarsamtalen] är ett stort skämt. (Förskollärare 3 2011)

Både Stadsdelens förskoleansvarige och Den biträdande förskolechefen beskriver att personalvård och vikarier tar mycket tid och att det därför är viktigt att personalen håller sig frisk och att kompetent personal anställs. Den biträdande förskolechefen beskriver dock att detta innebär en avvägning eftersom utbildad personal också innebär högre kostnader. Hon beskriver vidare att vissa förskoleenheter satsar på utbildad personal för att det kortsiktigt sänker kostnaderna vilket på lång sikt innebär att verksamheten handlar mer om omsorg än en pedagogisk verksamhet.

ADMINISTRATION

Den biträdande förskolechefen anser att den kommunala förskolans administration sänker förskolans kvalitet. Långa processer vid fakturahantering, dåliga upphandlingar och många utvärderingar gör hennes uppdrag svårare att utföra.

Det är för stor byråkrati kring förskolan. (Biträdande förskolechefen 2011)

Budgetering

Under intervjuerna har det beskrivits att pengar spelar en central roll för förskolans verksamhet.

Det är grunden – pengarna! (Förskolechefen 2011)

Den biträdande förskolechefen beskriver att om barngrupperna skulle minska till 16 barn (från ca 20 barn) samtidigt som intäkterna hålls oförändrade skulle förskolan kunna uppfylla läroplanen bättre. Den biträdande förskolechefen poängterar dock att bara få mer pengar inte löser problemen, men att få lite mer skulle innebära att de kan ha färre barn i grupperna och mer utbildad personal så att kvaliteten ökar.

Barn = intäkter och personal = kostnader. (Biträdande förskolechefen 2011)

Den största kostnadsdrivaren inom förskolan är personalen (Förskoleenheten 2011). Dessutom kan dessa kostnader ses som fasta eftersom uppsägning och nyanställning tar lång tid. Förskolechefen beskriver att de flesta kostnaderna är små jämfört med personalkostnaderna, det är t.ex. ingen idé att dra ned på antalet leksaker eftersom denna post är försvinnande liten jämfört med personalkostnaderna.

De [andra kostnaderna] är en droppe i havet. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen beskriver att hon en gång per månad stämmer av kostnaderna för den gångna månaden och upprättar en prognos för eget bruk för de kvarvarande månaderna. Dock kompliceras detta av att antalet barn är styrande för hur stora verksamhetens utgifter kan vara eftersom förskoleenheten får förskolepeng per barn.

I slutändan så ska ju budgeten vara i balans. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen berättar att det kan bli svårt att få budgeten i balans om det skulle bli ont om barn och hon inte hunnit anpassa personalstyrkan efter detta. Förskolechefen berättar om förskolan X som tillhör en närliggande enhet. Den hotades av nedläggning för något år sedan och många föräldrar valde att flytta sina barn till andra förskolor. Förskolan lades inte ned och förskolechefen för den enheten står därför med stora personalkostnader men små intäkter.

Man får uppskatta hur många barn som kommer att gå på förskolan och hur mycket pengar man kommer att behöva. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen beskriver vidare att budgeten upprättas med hjälp av historiska data. Större investeringar får vänta till slutet av året när förskolechefen vet hur stora intäkterna blir.

Styrdokument

Läroplanen är vår lilla bibel [skratt] (Förskollärare 1 2011)

De flesta intervjuade inom förskoleenheten ställer sig positiva till läroplanen och beskriver att de använder den kontinuerligt. Förskollärare 1 beskriver läroplanen som tydlig och att allt finns i den – det är en trygghet i arbetet. Förskolechefen anser att många föräldrar är väl införstådda i den. Läroplanen visar hur de ska förhålla sig till barnen men hon tycker att det är många olika mål att förhålla sig till även om man kan välja att fokusera på vissa ett år och andra ett annat år.

Förutom läroplanen framhäver alla intervjuade att enheten har många dokument att skriva vilket är en tidskrävande process, Förskolechefen berättar att hon arbetar över 50 timmar i veckan för att hinna med.

Det är så vansinnigt mycket man ska göra. (Förskolechefen 2011).

Utöver de styrdokument förskoleenheten får från staten och kommunen finns det dokument som upprättas på förskoleenhetsnivå, på förskolenivå och på avdelningsnivå.

Vi har så många olika ställen som vi måste rätta oss efter. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen och Den biträdande förskolechefen beskriver att de försöker underlätta arbetet för personalen och skapa en helhet genom att ge ut mallar till de dokument avdelningarna ska skriva. Detta anger de ska säkerställa att alla inom enheten får samma information och strävar mot samma mål. Dock är det enligt alla intervjuade fortfarande för många dokument för förskolechefen och dem själva att fylla i.

Staden har ett inriktningsmål, nämnden gör ett mål på kommunens mål och så ska vi göra ett åtagande på nämndens mål, det blir lite tårta på tårta. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen beskriver att de upprättar en lokal arbetsplan för varje avdelning. Dessa beskriver enligt henne hur avdelningen eller förskolan ska arbeta med läroplanen under året. I slutet av terminen kommer en uppföljning och utvärdering av de lokala arbetsplanerna och Den biträdande förskolechefen anger att detta arbete underlättas av de mallar som hon och förskolechefen utformat. Utan de lokala arbetsplanerna på avdelningarna skulle det uppstå problem för förskolechefen eftersom de underlättar hennes rapportering till stadsdelen.

Annars har jag bara luft att skriva om. (Förskolechefen 2011)

Förskollärare 1 och Förskollärare 3 beskriver också de lokala arbetsplanerna positivt eftersom de är utformade utifrån vad varje avdelning/förskola behöver arbeta med. Barnskötare 1 poängterar dock att det är svårt att hinna med.

Förskolechefen beskriver att förutom de lokala arbetsplanerna upprättas en verksamhetsplan för hela enheten. Hon anger att de skriver sin likabehandlingsplan/plan mot kränkande behandling i juni för att försöka sprida ut dokumentationen över året.

Den biträdande förskolechefen beskriver att när dokumenten ska skrivas sitter hon och förskolechefen tillsammans och försöker komma på formuleringar.

Det här låter ju bra så det tar vi, men är det verkligheten? (Biträdande förskolechefen 2011)

Många av de intervjuade tycker att det inte behövs så mycket dokumentation. Förskolechefen anser att det borde räcka med läroplanen, lokala verksamhetsplaner och en verksamhetsberättelse som lämnas till stadsdelen. Förskollärare 1 tycker också att färre dokument vore bra.

[Det blir] mycket kaka på kaka när det finns mål från stadsdelen och kommunen. Det skulle räcka med läroplanen, lokala arbetsplanen och en verksamhetsplan för enheten.

(Förskollärare 1 2011)

Den biträdande förskolechefen beskriver att det skulle räcka med läroplanen, skollagen och en lokal arbetsplan. Vidare beskriver hon att det skulle kunna vara enklare beslutsvägar och flöden kring förskolan. Den biträdande förskolechefen beskriver alla styrdokument och inspektioner som ett resultat av kontrollsamhället.

Man vill uppfifrån hela tiden känna att man har ryggen fri, men det kanske vore bättre med fler inspektioner istället för att skriva alla dessa rapporter som ändå inte riktigt avspeglar allt. (Biträdande förskolechefen 2011)

Utöver styrdokumentet beskriver förskolechefen att hon håller olika möten med personalen. T.ex. arbetsplatsträffar där arbetsmiljö, aktuella verksamhetsfrågor, ekonomi, fortbildning samt pågående frågor i stadsdelen diskuteras. Både Förskollärare 1 och 3 efterfrågar diskussioner kring pedagogiska frågor, vilket inte tas upp på dessa träffar.

PEDAGOGIK

Alla intervjuade inom förskoleenheten beskriver att förskolechefen har för mycket att göra och får svårt att hinna med det pedagogiska p.g.a. de andra två uppgifterna. Den biträdande förskolechefen beskriver att den administrativa delen av förskolechefens uppgifter får för stor tyngd jämfört med övriga. Den biträdande förskolechefen lyfter även fram att pedagogiken borde få mer vikt än de andra två uppgifterna eftersom det är en viktig faktor för kvaliteten.

Det blir ganska tufft. (Förskolechefen 2011)

Förskolechefen anser att det pedagogiska arbetet är viktigt, men att det är svårt att hinna med. Dessutom upplever alla intervjuade inom förskoleenheten att barngrupperna är för stora, idag är det 19-20 barn per avdelning på en av förskolorna. Barnskötare 1 nämner att om barngrupperna blir för stora är det svårt att ha en pedagogisk verksamhet och förskolan

handlar snarare om omsorg än lärande och utveckling. Förskollärare 1 poängterar att om barngrupperna minskade får varje barn mer uppmärksamhet, miljön bli lugnare och starkare fokus på barnens lärande. Förskollärare 3 beskriver också att de anställda ser ett problem i att förskolechefens pedagogiska idéer ofta kommer uppifrån och inte alltid kan tillämpas i praktiken.

Det var länge sedan [förskolechefen] arbetade på en avdelning och därför är hon inte riktigt inne i hur det ser ut idag. (Förskollärare 2 2011)

De intervjuade inom förskoleenheten uttrycker också att en pedagogisk ledare eller en administratör skulle behövas för att underlätta förskolechefens arbete så att hon hinner med allt. Enligt Förskolechefen och Den biträdande förskolechefen har enheten i dagsläget inte råd med detta.

UTVÄRDERING, KONTROLL OCH JÄMFÖRELSE

Enligt Förskolechefen använder de brukarundersökningen för att utvärdera kvaliteten och redovisa den för stadsdelen och vårdnadshavarna. Det råder dock delade meningar om hur bra den är. En kritik är t.ex. att en missnöjd vårdnadshavare genererar stora procenttal eftersom datamängden per avdelning är liten p.g.a. ett litet urval och låg svarsfrekvens. Förskollärare 1, Förskollärare 2 och Förskolechefen anger att det dessutom ofta är de missnöjda vårdnadshavarna som svarar och man riskerar att missa de som är nöjda med verksamheten. Detta kan få statistiken att se sämre ut än vad det egentligen är. Den biträdande förskolechefen beskriver brukarundersökningen som onödig eftersom vårdnadshavarna ändå har bra koll på om förskolan håller hög kvalitet eller inte. Dessutom anses vårdnadshavarna ganska kortsiktiga i sin bedömning och tänker endast två-tre veckor tillbaka i tiden. Förskolechefen beskriver att de därför lägger mycket tid på att förklara verksamheten och visa hur de arbetar innan enkäten skickas ut. T.ex. anger Barnskötare 1 att de inför 2011 års brukarundersökning hade ett föräldramöte för att beskriva arbetet i förskolan.

Trots kritiken mot brukarundersökningen anger de flesta tillfrågade inom enheten att denna undersökning egentligen är det enda mått som i praktiken fungerar för att mäta kvaliteten. Många inom enheten anger att det bästa vore att fråga barnen vad de tycker men detta anses dock inte fungera. Förskollärare 1 håller inte med utan tycker att det går att fråga barnen om vad de tycker om sin förskola.

Förutom brukarundersökningen kan vårdnadshavarna påverka förskolan genom föräldramöten som hålls under året. Här kan de lägga fram åsikter om förskolans verksamhet.

Utöver brukarundersökningen och föräldramötena finns självutvärderingen där de intervjuade menar att utvärderingsprocessen ofta leder till bra diskussioner kring verksamheten. Den biträdande förskolechefen beskriver att det är denna diskussion som är viktig och inte själva siffran som sätts. Därför är det enligt henne inte bra att siffran måste rapporteras in i ILS eftersom man då kan övervärdera sig själv.

Förutom kontroll i form av utvärderingar beskriver de intervjuade vad de tycker om Skolinspektionens och Utbildningsförvaltningens inspektioner. Förskollärare 1 anser att inspektionerna är bra eftersom de ger feedback. Dock anser hon att de görs under en för kort tidsperiod och för sällan vilket lättare kan skapa missbedömningar. För att få feedback oftare kan hon även tänka sig mer frekventa men mindre grundliga inspektioner.

ANALYS

Utifrån teorierna om funktionsdrivna och betaldrivna organisationer, vertikala och horisontella styrimpulser samt tidigare forskning kommer vi nu att analysera empirin. Analysen är uppdelad i två delar: Den första delen analyserar hur förskolan styrs, vilka förändringar som skett och vi drar paralleller till tidigare forskning. Den andra delen analyserar vad detta har fått för implikationer inom den studerade förskoleenheten.

DEN KOMMUNALA FÖRSKOLANS KARAKTÄR

FUNKTION

Förskolan har till uppdrag att se till de inskrivna barnens omsorg, utveckling och lärande. Skollagen fastställer att alla barn som inte börjat skolan ska bli erbjudna en förskoleplats. Detta innebär att förskolan fyller en funktion i samhället och är därmed allmännyttig.

STYRMEKANISMER

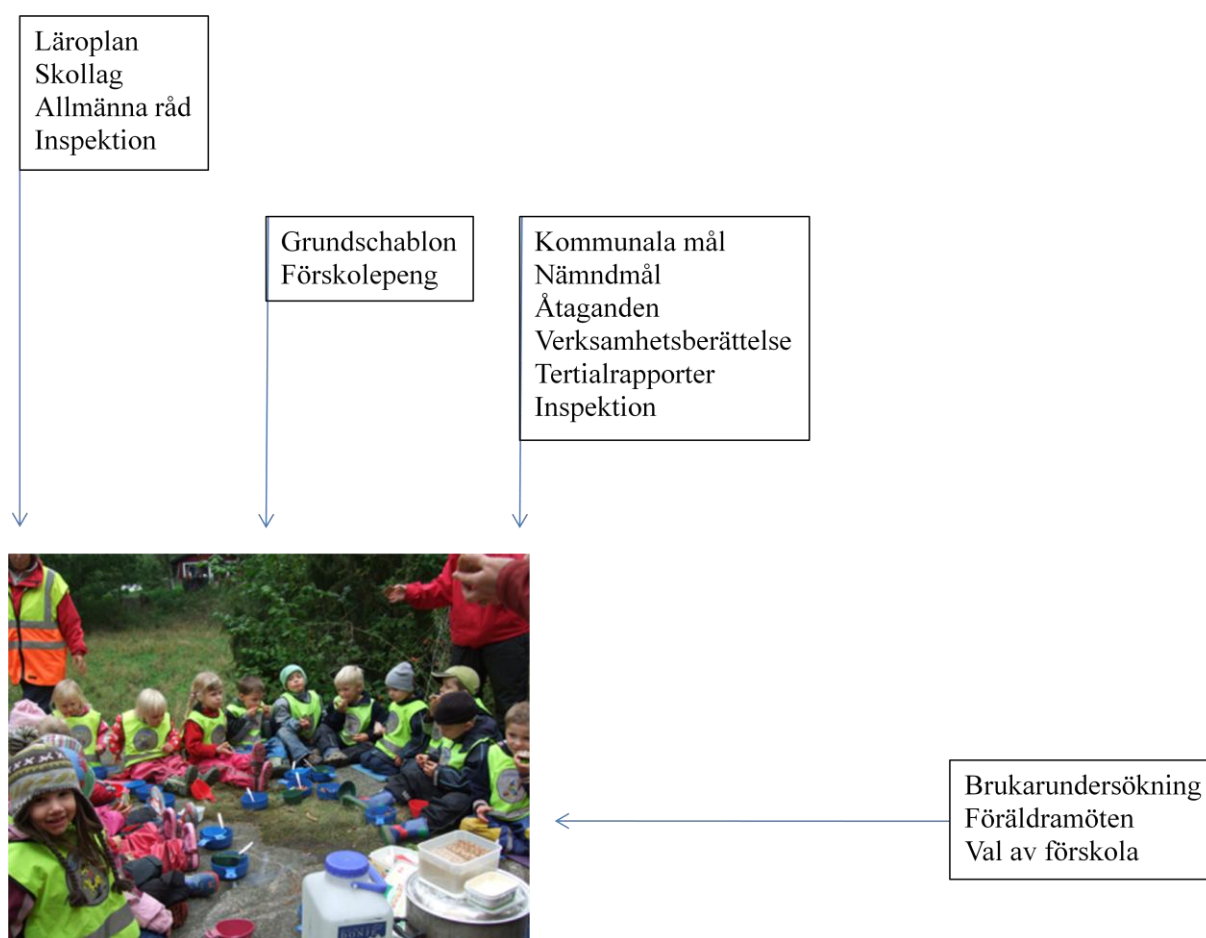
I empirin beskrivs att förskolan har två huvudmän: staten och kommunen.

Staten skickar vertikala styrimpulser genom läroplanen, skollagen, allmänna råd samt inspektioner. Alla dessa styrimpulser används för att säkra förskolans kvalitet, se *Figur 7*.

Kommunen styr förskolan vertikalt genom två olika typer av styrimpulser; ekonomiska och kvalitetsmässiga. De ekonomiska styrimpulserna består av reglering av grundschablon och förskolepeng samt målet om en budget i balans. De pedagogiska styrimpulserna består av de årliga målen, kravet om utvärdering av dem samt inspektioner, se *Figur 7*.

Förutom huvudmännen får förskolan horisontella styrimpulser från vårdnadshavarna genom att de väljer förskola, uttalar sig på föräldramöten och fyller i brukarundersökningar, se *Figur 7*.

Figur 7: Förskolans styrimpulser



Bildkälla: <http://www.roden.se/Norrtalje-skolwebb/Forskolor/Norrtalje-nordostra1/Radmanso-forskola/> [2011-05-07]

Den vertikala strukturen inom förskolan finner vi vara mycket hierarkisk; det vertikala informationsflödet riktas enbart mot förskolechefen samtidigt som beslutsprocesserna – för att t.ex. betala en faktura – är långa. Vidare härstammar den största delen av förskolans medel från vertikala betalningsströmmar genom skatter. Förskolans horisontella intäkter är marginella jämfört med de vertikala betalningsströmmarna vilket har beskrivits som vanligt i funktionsdrivna organisationer. Det är det uppfattade monetära behovet och en uppskattad kostnad per barn som avgör hur mycket pengar förskolan får i form av grundscha-blon och förskolepeng. Det finns inget marknadspris för en förskoleplats eftersom förskolor med enskild huvudman får en grundscha-blon för varje barn från kommunen. Detta innebär att de två huvudmännen har stor makt över förskolan.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att förskolan utgör en funktionsdriven organisation.

FÖRÄNDRINGAR

I tidigare forskning har generella trender inom offentlig organisering samt skolväsendet beskrivits. Huruvida dessa trender stämmer överens med förskolans styrning kommer här att utredas.

Förskolans uppdrag

Den ekonomiska styrningen av förskolan anger att förskolan ska vara resurseffektiv. Detta mål finns även för de offentliga organisationerna som studeras i NPM-litteraturen och som tidigare varit ett kännetecken för betaldrivna organisationer. Tidigare forskning visar att resurseffektivitet inom förskolan inte har något samband med kvalitet (Bjurek m.fl. 1996). Dessutom visar Olson m.fl. (2001) att fokuseringen på effektivitet leder till ökat kontrollbehov och därmed högre indirekta kostnader.

Flera huvudmän

Även om kommunen ska vara ansvarig för förskolan visar empirin att staten har en önskan om att se till att kvaliteten inom den svenska förskolan är god. Detta leder till att förskolan får en mycket utsatt position med många vertikala styrimpulser. Detta fenomen – decentralisering i kombination med central kontroll – kan också ses i England (Ozga 2009) och är enligt Dempster (2001) ett tecken på NPM. Det faktum att staten sedan år 1998 mer och mer har lagt sig i styrningen av förskolan genom läroplan, skollag, allmänna råd och inspektioner skulle t.ex. kunna bero på den historik som visar på att kommunen tidigare inte kunnat tillhandahålla förskoleplats till alla barn som inte börjat skolan, trots att detta varit inskrivet i lag.

Målstyrning

Trots att förskolan är en funktionsdriven organisation är den idag målstyrd genom läroplan och kommunala mål, något som Östman (2009) beskriver används inom betaldrivna organisationer. Detta bekräftar det som sagts i tidigare forskning; att målstyrning genom läroplaner blivit vanligt förekommande inom skolan och tyder på att förskolan genomgått NPM (Bennett 2001, Ozga 2009, Hood 1991, 1995).

Nyckeltal

Målstyrningen utvärderas varje år på kommunal nivå genom nyckeltal t.ex. i form av antal förskolebarn och kostnad per förskolebarn. Detta menar vi görs för att mäta effektiviteten och är ett tecken på NPM och NPFM (Hood 1991, 1995, Olson m.fl. 2001, Dempster 2001). Som Carnegie och West (2005) dock skriver tar inte dessa mått hänsyn till andra viktiga faktorer inom offentliga organisationer. Vi anser att inom förskolan kan dessa vara t.ex. kvalitet och hur väl förberedda barnen är inför skolgången.

Vi ser även att användningen av nyckeltal leder till resultatfokus och att processperspektivet därför kan bli lidande. Detta nya fokus har av de intervjuade inom förskoleenheten samt Westrup (2002) och Walker (2002) beskrivits som ett problem eftersom det finns en risk att man glömmer bort verksamheten och istället fokuserar på de dokument som ska skrivas. Vi menar som Riddersporre (2010) att ett processperspektiv är viktigt inom förskolan vilket vi kopplar till att det dagliga pedagogiska arbetet är en väsentlig del av förskolans uppdrag. Dock ser vi att läroplanen med strävansmål kan hjälpa till att fokusera på processen. Detta tror vi kan vara en av orsakerna bakom det motstånd Bennett (2001) beskriver mot uppnåendemål inom förskolan i Skandinavien. Dessutom kan de inspektioner som görs hjälpa till att minska resultatfokuseringen och istället framhålla processen eftersom det är verksamheten och inte inrapporterade siffror som utvärderas. Ozga (2009) beskriver dock att den ökade kontrollen kan skapa obalans i styrningen vilket indikerar att utvärderings- och inspektionssystem skulle ha negativa effekter. De intervjuade beskriver dock att inspektionerna har bra effekter medan övriga utvärderingssystem stjäl tid från andra viktigare uppgifter.

Förskolechefens ökade ansvar

En decentralisering av förskolechefens roll har skett under de senaste åren i och med att hon har fått en tydligare arbetsspecifikation och mer ansvar genom flertalet styrdokument. Östman (2009) och Montin (2007) visar på att ju mer decentraliserad en organisation är desto mer kontroll behövs för att säkerställa kvaliteten. Ökad kontroll är något som enligt Dempster (2001) tyder på NPM och som enligt oss skulle kunna förklara införandet av t.ex. Skolinspektionen under 2000-talet.

Förskoleenheten har dock inte fått mer medel för att kunna ta på sig detta ansvar. P.g.a. att förskolechefen fått mer och mer på sitt bord märker vi att hennes stressfaktor ökar. Hon har inte råd att anställa personal för att delegera de nya uppgifterna och hon har inte fått fler timmar på sitt dygn. Detta leder till en oro hos förskolechefen vilket enligt Rohacek m.fl. (2010) får konsekvenser för det pedagogiska arbetet.

Valfrihet och Konkurrens

Förskolorna i Stockholm har sedan 2008 varit konkurrensutsatta vilket vi ser som ett tecken på NPM. På hemsidan *Jämför Service* kan vårdnadshavarna gå in och jämföra olika förskolor, se vilka svar de fått på brukarundersökningen och vad inspektörerna rapporterat om. Detta tyder också på NPM i och med att kunden har fått mer makt. Den förskola vårdnadshavarna väljer får förskolepengen d.v.s. en horisontell handling leder till vertikala betalningsströmmar.

Den ökade betydelsen för horisontella styrimpulser har tillsammans med de fler vertikala styrimpulserna skapat en utsatt position för förskolan, se *Figur 7*.

Att en funktionsdriven organisation verkar på en marknad gör att dess verksamhet förändras. Förskolan har tidigare utgjort en självklar funktion i samhället men måste nu agera för att kunna konkurrera, annars får den inga pengar. Vårdnadshavarna har gått från att vara brukare till att uppfattas som kunder som byter förskola om de inte är nöjda, det som Montin (2007) benämner *exit*. Detta stöds även av trenden i tidigare forskning som beskrivit att offentliga organisationer i större utsträckning organiserar sina verksamheter i likhet med företagen (se Brunsson 1991, Montin 2007, Hood 1995, Henning 1991, Östman 2009).

Vi ser ett problem i att förskolan dels handlar på en marknad men samtidigt är tydligt styrd genom vertikala impulser. Eftersom förskoleenheten är en resultatenhet på en marknad, ett profitcenter, borde förskolechefen ha möjlighet att agera på det sätt hon anser lämpligt för att vara en stark konkurrent på marknaden. Hon är ansvarig för att förskoleenheten når de pedagogiska och ekonomiska målen och då borde hon ha kontroll över dem. Det faktum att förskolan ska fylla en funktion på en betaldriven marknad gör uppdraget komplicerat.

Omvärlden

Hujala (2004) menar att förskolan påverkas av omvärlden genom t.ex. media och politiska diskussioner. Vi håller för troligt att detta har skett i förskolan eftersom vi ser tendenser till att förskolan anammat trender inom offentlig organisering. Vi menar att styrningen av förskolan förändrats i en strävan att uppnå legitimitet, något som Kurunmaki m.fl. (2003) även sett inom akutsjukvården.

Delslutsats

Förskolan är en funktionsdriven organisation men både empirin och tidigare forskning visar att styrimpulser som tidigare använts i betaldrivna organisationer fått ökad betydelse.

Vi förklarar förändringen med hjälp av de trender som tidigare forskning beskriver (se t.ex. Hood 1991, 1995, Olson m.fl. 2001 och Henning 1991). Vi kan som ovan beskrivits identifiera flera likheter mellan offentlig verksamhet som styr enligt NPM och den studerade förskolan, detta stöds även av Ahonen m.fl. (2007) och delvis av Dempster (2001).

Vi ser även att förskolan anammat NPFM genom att införa nyckeltal i form av antal förskolebarn och kostnad per förskolebarn i syfte att visa på sin effektivitet.

IMPLIKATIONER

Utifrån de beskrivna förändringarna och de intervjuer vi genomfört har vi upptäckt en del konflikter och spänningar i styrningen av förskolan. Vi kommer nedan att redogöra för och analysera dessa. Detta kommer ta sin utgångspunkt ur tre huvudtyper av konflikter.

EN ASYMMETRISK TRIANGEL

Förskolechefen är ansvarig gentemot kommunen för att upp till tio förskolor når både ekonomiska och pedagogiska mål. Administrationen av målen genom tertialrapporter, verksamhetsberättelser, verksamhetsplaner och kvalitetsredovisningar samt det ekonomiska ansvaret har de intervjuade uttryckt som en tung börda för en chef som också har ansvar för personalvård och pedagogik.

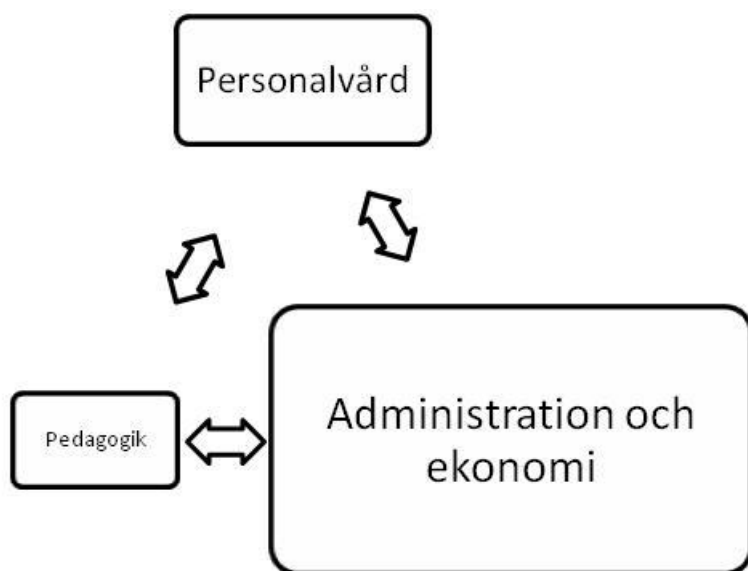
I empirin beskrevs förskolechefens roll med en triangel där alla de tre komponenterna var lika viktiga för att förskolan skulle fungera. Förskolechefen är alltså en central figur och om hennes arbete inte utförs får personalen på förskolan svårt att utföra sina uppgifter. Personalen på förskolan behöver vidareutbildning och stöd för att orka med den uppgift de är förutsatta. De behöver också stöd i sitt pedagogiska arbete för att kunna uppfylla det som står i läroplanen. Utöver detta behöver de också de ekonomiska förutsättningarna för att kunna köpa in material, ha bra lokaler och framförallt: tillräckligt många och kunniga medarbetare.

Att förskolan är en funktionsdriven organisation som blir utsatt för styrimpulser anpassade efter en betaldriven organisation skapar problem för förskolechefen i hennes arbete med att balansera de tre ansvarsområdena, se *Figur 8*. Vi har genom studien upptäckt att förskolechefen tvingas lägga ned mer av sin tid på administration och ekonomi än på de övriga uppgifterna.

Personalvården kräver mycket tid eftersom personalen ofta blir sjuk. Förskolechefen har inget annat val än att se till att det finns personal på avdelningarna för att kunna sköta den dagliga verksamheten. Det pedagogiska arbetet är dock inte lika kritiskt och vi ser att det är lättare att försumma. Datamaterialet pekar på att förskolechefen ägnar minst tid åt det pedagogiska arbetet, se *Figur 8*. P.g.a. den beskrivna tidsbristen hinner förskolechefen inte vara ute i verksamheten i önskvärd utsträckning och hinner heller inte med de uppgifter som enligt tidigare forskning och de intervjuade är viktiga. Detta leder till att hon inte har kontroll över innehållet på sina förskolor och att hon heller inte kan ge vägledning i det pedagogiska arbetet. De anställda efterlyser möten där man pratar om pedagogik vilket även Riddersporre (2010) finner viktigt. Förskolechefen säger dock att det inte finns tid för sådana möten.

För att öka förskolans kvalitet ytterligare anser Den biträdande förskolechefen dessutom att det pedagogiska ledarskapet borde ta upp mer tid än de andra arbetsuppgifterna. Detta betyder att det pedagogiska ledarskapet procentuellt sett får ännu mindre tid än det önskvärda.

Figur 8: Jämvikten har rubbats. De många styrimpulserna innebär att förskolechefen inte har tid till sina andra uppdrag.



Styrningen och kvaliteten

De tillfrågade beskrev att om mer tid läggs på en av förskolechefens uppgifter kan det försämra kvaliteten i förskolan. Detta visar även Gotvassli (2006) och tendenser till detta har även funnits i den studerade förskoleenheten.

Att det just är ekonomin och administrationen som tar upp mest tid är oroväckande. Det är enligt empirin och tidigare forskning tydligt att det är det pedagogiska ledarskapet och personalvården som påverkar den dagliga verksamheten. Att det pedagogiska ledarskapet har hamnat i skymundan är extra kritiskt eftersom detta anses av de tillfrågade som det viktigaste för att kunna hålla en hög kvalitet i förskolan vilket även Gotvassli (2006) menar. Vi anser att det är kontraproduktivt att förskolechefen tvingas att sitta och fylla i utvärderingar för att intyga förskoleenhetens kvalitet, en kvalitet som sjunker p.g.a. att hon ska fylla i alla dessa dokument.

Den växande viljan att kontrollera förskolans kvalitet har alltså lett till en obalans i förskolechefens uppgifter, något som styrks av Ozga (2009). Förskolechefen lägger för mycket tid på administration och utvärdering och för lite tid på att leda det pedagogiska arbetet. Eftersom jämvikten mellan uppgifterna är så viktig för förskolans kvalitet kan de

vertikala styrimpulserna som har för avsikt att förbättra förskolans kvalitet istället leda till det motsatta.

Delslutsats

P.g.a. att förskolan utsatts för fler kontrollmekanismer och anammat traditioner inom de betaldrivna organisationerna har balansen mellan förskolechefens tre ansvarsområden rubbats. Detta har påverkat förskolans kvalitet negativt.

STYRSYSTEMETS SKAPANDE AV INCITAMENT

Förskolan ska uppnå både målet en budget i balans och många kvalitetsmål - styrimpulser från det vertikala ledet - samtidigt som vårdnadshavarna i det horisontella ledet påverkar förskolan och dess intäkter. Det senare är, precis som för en betaldriven organisation, horisontella impulser som avgör förskolans intäkter. Många barn ger mycket pengar.

Förskolans avhängighet av antalet inskrivna barn leder till att styrningen av förskolan liknar styrningen av en betaldriven organisation, en tendens som stämmer överens med det Östman (2009) beskriver. De horisontella impulserna avgör hur mycket pengar förskolan får. Det tyder också på att den finansiella risken lagts på förskoleenheterna i och med att de är resultatenheter. Om inga barn är inskrivna får förskolan inga intäkter även om de har utgifter.

Budget

Förskolechefen gör budgeten utifrån historiska värden. Detta fungerar i dagsläget eftersom förskoleenheten har en begränsad kapacitet och att efterfrågan på förskoleplatser för tillfället verkar stor. Men eftersom personalkostnaderna kan räknas som fasta är detta en riskabel metod. Om efterfrågan på förskoleplatser skulle minska, som t.ex. för den nedläggningshotade förskolan X, kommer enheten att visa ett mycket negativt resultat. Detta resultat tas med till kommande år vilket vi anser kan påverka förskoleenheten mycket.

En budget i balans

Målet att ha en budget i balans riskerar att få en överlägsen ställning i den operativa verksamheten jämfört med övriga mål eftersom detta enkelt går att mäta i kvantitativa termer till skillnad från de kvalitativa pedagogiska målen. En budget i balans är även ett av de få mål som sanktioneras, hålls inte budgeten under en tidsperiod går stadsdelen in och tar över ansvaret. Förskolechefen får förklara sig om de inte når upp till något av målen i ILS men det sker inte om de är dåliga på att hantera ett pedagogiskt mål i läroplanen. Den enda påföljden i ett sådant fall är att Skolinspektionen eller Utbildningsförvaltningen upptäcker detta vid en inspektion och skriver en rapport om vad som behöver förbättras och eventuellt utfärdar vite.

Den biträdande förskolechefen nämner att fokuseringen på en budget i balans kan leda till att man anställer barnskötare istället för utbildade förskollärare. Detta sänker enligt Bjurek m.fl. (1996) och Rohacek m.fl. (2010) kvaliteten inom förskolan. Vi menar att detta är bakgrunden till att man i den nya läroplanen tydligt anger att varje förskola måste ha förskollärare. Rohacek m.fl. (2010) visar att resurserna har ett samband med resultatet bland eleverna. Därför ser vi en risk i att förskolans medel inte tycks räcka till att anställa fler förskollärare när de är de som ska säkerställa kvaliteten. Den mer vinstorienterade fokuseringen skapar alltså det dysfunktionella beteende Olson m.fl. (2001) beskrev som en risk.

Vi menar att en budget i balans har en sådan viktig ställning för kommunen eftersom de tilldelade pengarna måste räcka. Dock ser vi att detta får negativa konsekvenser för den pedagogiska verksamheten eftersom den pedagogiska verksamheten kommer i skymundan.

Större barngrupper – sämre kvalitet?

Förskolan kan påverka sina intäkter genom att ta in fler barn. Dock kan de inte påverka hur mycket pengar de får för varje barn. Vi menar att denna begränsade frihet kan skapa felaktiga incitament. För att förskoleenheten ska klara målet om en budget i balans kan förskolechefen ta in fler barn trots att barngrupperna redan anses vara för stora.

Att ta in fler barn kan i sin tur påverka den pedagogiska verksamheten och kvaliteten, något som både vår inledning och Barnskötare 1 antyder. Detta innebär att det pedagogiska arbetet skulle bli lidande vilket helt strider mot den skiftning i förskolans uppdrag som beskrivits i denna studie.

Vi menar att förskolepengens storlek skapar incitament för att ha fler barn per personal i syfte att hålla budgeten i balans eftersom personalkostnaderna inte kan täckas med färre barn per personal.

Delslutsats

Här ser vi att två motstridiga vertikala styrimpulser inom förskolan får förskolechefen att fokusera mer på den ena än den andra trots att de båda anges vara viktiga. Detta kan vi konstatera får negativa konsekvenser för kvaliteten inom förskolan.

BRUKARUNDERSÖKNINGEN

Att basera förskolans verksamhet på brukarundersökningar utgör en fara eftersom de som fyller i dem inte är de som betalar. Det är lättare att önska sig något om man inte behöver tänka på sin egen betalningsförmåga. Dessutom anger de intervjuade inom förskoleenheten att

brukarundersökningen kan vara missvisande samtidigt som att den är viktig. Vår undersökning visar att den verkar vara av stor betydelse eftersom de hade ett föräldramöte för att berätta om arbetet så att föräldrarna skulle ha mer kunskap om verksamheten när de fyllde i enkäten.

Vi ser en risk med att brukarundersökningen kan ha betydelse för intäkterna samtidigt som den utvärderar kvaliteten. Förskolan kan bli motiverad att få höga siffror på brukarundersökningarna och därför arbeta för kortsiktiga höga siffror. Att använda brukarundersökningen som ett mått på kvalitet när vårdnadshavare ska jämföra förskolor blir problematiskt. De intervjuade menar dock att brukarundersökningen är det enda sättet att mäta och utvärdera förskolans kvalitet. Vi efterlyser därför nya metoder för att mäta denna.

Delslutsats

Brukarundersökningen används för att mäta kvaliteten trots att de dubbla funktionerna kan göra den till ett missvisande mått. Detta menar vi kan få stora konsekvenser för förskolan.

SLUTSATS

Syftet med vår uppsats var att studera hur förskolan styrs. Genom att studera de styrimpulser som påverkar den enskilda kommunala förskolan och även göra en fallstudie har vi kommit fram till en slutsats.

Den kommunala förskolan utgör en funktionsdriven organisation som under senare tid har blivit påverkad av styrimpulser hämtade från styrningen av betaldrivna organisationer och trender inom offentlig organisering. En decentralisering och införande av målstyrning har skett och med detta ett stort behov av utvärdering och kontroll. Förskolan har även konkurrensutsatts och kunderna har givits möjlighet att själva se och skriva förskolans utvärderingsdokument. Detta är något som skapat stora spänningar i förskolechefens uppdrag; att styra förskolan.

I och med att förskolechefen driver sin förskoleenhet på en marknad som utgör ett horisontellt led samtidigt som verksamheten är starkt kontrollerad från det vertikala ledet hinner hon inte säkra kvaliteten och på så sätt se till att förskolan står sig i den nya konkurrensen.

Förskolechefen har både pedagogiska och ekonomiska mål för sin verksamhet. Detta innebär två motstridiga vertikala styrimpulser där hon fokuserar mer på en budget i balans. Detta eftersom en budget i balans är det som tydligast sanktioneras. Förskolechefens tidsbrist leder till att hon inte hinner med det pedagogiska ledarskapet i förskoleenheten vilket beskrivits få konsekvenser för kvaliteten.

Sammantaget kan vi konstatera att dagens kommunala förskola är utsatt för så många styrimpulser att förskolans uppdrag blir svårt att utföra.

SAMMANFATTNING

Den svenska kommunala förskolans uppdrag har de senaste 30 åren förändrats. Före 1998 handlade förskolan om omsorg om barn. Idag ska förskolan även lägga grunden till barnens livslånga lärande genom en pedagogisk verksamhet baserad på en läroplan. Förskolan har två huvudmän som ska se till att förskolans kvalitet är god, samtidigt som förskolan i Stockholms kommun varit konkurrensutsatt sedan några år tillbaka.

De många och starka intressenterna inom förskolan leder till flera styrimpulser som förskoleenheternas förskolechefer måste hantera. Genom vår studie har vi kunnat visa att förskolechefen inte hinner utföra sitt uppdrag p.g.a. kravet om en alltför omfattande utvärdering. Det som blir lidande är det pedagogiska ledarskapet, något som av t.ex. Skolverket och flera forskare anser vara en nyckel till en god kvalitet inom förskolan.

Eftersom gamla utvärderingsimpulser nu även används som marknadsföring mot föräldrar på Stockholms stads hemsida ser vi att förskoleenheten är mycket mån om att få bra siffror på den. Vi frågar oss om en sådan utvärdering av en funktion blir rättvisande.

Sammanfattningsvis vill vi peka på det faktum att förskolans huvudmän, i sin iver att kvalitetssäkra förskolan, överbelastar förskolechefen så att hon inte har tid att se till att hennes förskoleenhet håller en hög kvalitet. Detta leder till en förskola utan pedagogisk ledare, en sämre kvalitet och en kommunal förskola som inte kan stå sig i konkurrensen på den nyskapade marknaden.

REFERENSER

LITTERATUR

Ahonen, A., Kurtakko, K. och Sohlman, E. (2007). *School, Culture and Well-being*. Report in Educational Sciences 4. Rovaniemi: Lapland University Press.

Amnell, M. (2011). Skolverkets råd åsidosätts av ekonomiska skäl. Stora grupper hämmar yngsta barnens utveckling, *Sydsvenska dagbladet*, Nr. 2011-04-05.

Antman, P. (1996). *Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige: Valfärdsprojektet Kunskap/Fakta nr 5*. Stockholm: Socialdepartementet. Tillgänglig [online]: <http://www.abc.se/~m9339/bib/BoA/BoA-book-3.html#ss3.2> [2011-04-20]

Barnomsorg (2011). I *Nationalencyklopedin*. Malmö: Nationalencyklopedin AB. Tillgänglig [online]: <http://www.ne.se/lang/barnomsorg> [2011-04.20]

Bennett, J. (2001). Goals and curricula in early childhood. I Kamerman, S. (red). *Early Childhood Education and Care: International perspectives*. New York: Institute for Child and Family Policy, Columbia University, s. 220–256.

Bergmark, Å. (2001). Den lokala välfärdsstaten? Decentraliseringen under 1990-talet. I Bergmark, Å. och Szebehely, M. (red). *Välfärdstjänster i omvandling: antologi från Kommittén Valfärdsbokslut*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer. Tillgänglig [online]: http://social.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2001_52a.pdf

Betänkande (1997/98:UBU16), Läroplan för förskolan. Stockholm: Utbildningsutskottet. Tillgänglig [online]: <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3322&rm=1997/98&bet=UbU16> [2011-05-10]

Bjurek, H., Gustafsson, B., Kjulin, U. och Kärrby, G. (1996). Efficiency and Quality when Providing Public Child Care in Sweden, *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 40, Nr. 3, s. 217-238.

Bloom, P. J. (2000). How do we define director competence? *Child Care Information Exchange*, Vol. 138, s. 13–18.

Broadbent, J. och Guthrie, J. (1992). Changes in the Public Sector: A Review of Recent "Alternative" Accounting och Research, *Accounting Auditing & Accountability Journal*, Vol. 5, Nr. 2, s. 3-32.

Brunsson, N. (1991). Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring. I Arvidsson, G. och Lind, R. *Ledning av småföretag och förvaltning*. Stockholm: SNS Förlag, s. 20-40.

Carnegie, G. och West, B. (2005). Making accounting accountable in the public sector, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 16, s. 905-928.

Carter, M. (2000). What do teachers need from their directors? *Child Care Information Exchange*, Vol. 136, s. 98–101.

Dempster, N. (2001). *The Professional Development of School Principals: a fine balance*. Queensland: Griffith University Public Lecture Series.

Dnr:111-939/2010. *Kommunstyrelsens förslag till budget 2011 för Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms stad.

Förskola (2011). I *Nationalencyklopedin*. Malmö: Nationalencyklopedin AB. Tillgänglig [online]: <http://www.ne.se/lang/förskola> [2011-04-20]

Förskoleenheten (2011). *Verksamhetsberättelse för förskoleenheten 2011*. Stockholm: Förskoleenheten.

Gotvassli, K. Å. (2006). *Barnehager, organisasjon og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gustafsson, A. (1999). *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.

Guthrie, J., Olson, O. och Humphrey, C. (1999). Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward, *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, Nr. 3-4, s. 209-228.

Henning, R. (1991). *Målstyrning och Resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds 1991:19). Stockholm: Finansdepartementet.

Hujala, E. (2004). Dimensions of leadership in the childcare context. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 48, Nr. 1, s. 53–71.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, s. 3-19.

Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, Nr. 2-3, s. 93-109.

Kommunfullmäktige (2007). *Protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges sammanträde i Stadshuset måndagen den 11 juni 2007 kl. 10.00*. Stockholm: Stockholms stad. Tillgänglig [online]: <http://www.insyn.stockholm.se/KF/document/2007-0611/Protokoll/Protokoll%2008-11jun-beslut.pdf> [2011-04-18]

Kurunmaki, L., Lapsley, I. och Melia, K. (2003). Accountingization vs. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care, *Management Accounting Research*, Vol. 14, s. 112-139.

Lärarförbundet (1991). *Minnen ur Förskolans historia*. Stockholm: Lärarförbundet. Tillgänglig [online]: http://www.lararnashistoria.se/sites/default/files/wLF_0033.pdf [2011-04-20]

Lärarförbundet (2010). *Vår stolta historia*. Stockholm: Lärarförbundet. Tillgänglig [online]: <http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/documents/00718216?OpenDocument> [2011-04-20]

Merriam, S. B. (1999). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.

Modell, S. (2005). Performance Management in the Public Sector: Past Experiences, Current Practices and Future Challenges, *Australian Accounting Review*, Vol. 15, Nr. 3, s. 56-66.

Montin, S. (2007). *Moderna kommuner*, 3 u. Malmö: Liber.

Målstyrning (2011). I *Nationalencyklopedin*. Malmö: Nationalencyklopedin AB. Tillgänglig [online]: <http://www.ne.se/lang/malstyrning> [2011-04-20]

Olson, O., Humphrey, C. och Guthrie, J. (2001). Caught in an Evaluatory Trap: a dilemma for Public Services under NPFM, *The European Accounting Review*, Vol. 10, Nr. 3, s. 505-522.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation, *Journal of Education Policy*, Vol. 24, Nr. 2, s. 149-162.

Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. London: Sage.

Richardson, G. (2004). *Svensk utbildningshistoria*. Lund: Studentlitteratur.

Riddersporre, B. (2010). Normativ styrning i förskolan: En fallstudie, *Nordisk Förskoleforskning*, Vol. 3, Nr. 3, s. 133–149.

Rohacek, M., Adams, G. C. och Kisker, E. E. (2010). *Understanding quality in context: Child Care centers, Communities, Markets, and Public Policy*. Washington DC: The Urban Institute.

Sabuni, N. (2010). *Tal på Lärarförbundets kongress*. Tillgänglig [online]: <http://vimeo.com/20242003> [2011-05-11]

SCB (2010). *Folkmängd, topp 50, 31 december 2010*. Stockholm: Statistiska centralbyrån. Tillgänglig [online]: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____228197.aspx [2011-05-11]

SFS 1973:1205. *Förskolelag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1976:381. *Lag om barnomsorg*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1980:620. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1991:900. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.

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

Skolinspektionen (2011). *Uppdrag*. Stockholm: Skolinspektionen. Tillgänglig [online]: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Vart-uppdrag/> [2011-04-03]

Skolverket (2006). *Läroplan för förskolan Lpfö 98*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Skolverket (2010). *Läroplan för förskolan Lpfö 98 reviderad 2010*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Skolverket (2011). *Efterfrågade mått – Förskolan*. Stockholm: Skolverket. Tillgänglig [online]: <http://www.skolverket.se/sb/d/1663/a/24460#paragraphAnchor0> [2011-04-14]

SOU (1972a). *Förskolan del 1. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*, SOU (1972:26).

SOU (1972b). *Förskolan del 2. Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning*, SOU (1972:27).

Stadsledningskontoret (2011). *Jämför och välj service*. Stockholm: Stockholms stad.

Stockholms stad (2011). *Brukarundersökningar*. Stockholm, Stockholms stad. Tillgänglig [online]: <http://www.stockholm.se/ForskolaSkola/Kvalitet-i-skolan/Brukarundersokningar1/> [2011-04-05]

USK (2010). *Förskoleundersökning 2010*. Sammanfattande rapport för Stockholms stad. Stockholm: Stockholms stad.

Walker, R. G. (2002). Are Annual Reports of Government Agencies Really 'General Purpose' If They Do Not Include Performance Indicators?, *Australian Accounting Review*, Vol. 12, Nr. 1, s. 43-54.

Westrup, G. (2002). *Gränsöverskridande styrning*. Lund: Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

Östman, L. (1993). De vertikala och horisontella styrprocessernas betydelse för den ekonomiska effektiviteten. I Samuelsson, L-A. och Östman, L. (red). *Redovisningens roller*. Stockholm: EFI vid Handelshögskolan i Stockholm, s. 220 – 236.

Östman, L. (2009). *Towards a general theory of financial control for organizations*. Stockholm: EFI vid Handelshögskolan i Stockholm.

BILDKÄLLOR

<http://www.informations-service.se/terminologi.html> [2011-05-07]

<http://www.roden.se/Norrtalje-skolwebb/Forskolor/Norrtalje-nordstra1/Radmanso-forskola/> [2011-05-07]

INTERVJUER

Barnskötare 1, Förskoleenheten. Intervju: 2011-04-06.

Biträdande förskolechefen, Förskoleenheten. Intervju: 2011-04-08.

Förskolechefen, Förskoleenheten. Intervju: 2011-03-08.

Förskoleinspektörerna, Skolinspektionen. Intervju: 2011-03-22.

Förskollärare 1, Förskoleenheten. Intervju: 2011-04-18.

Förskollärare 2, Förskoleenheten. Intervju: 2011-03-21.

Förskollärare 3, Förskoleenheten. Intervju: 2011-04-18.

Person på stadsledningskontoret, Stockholms stad. E-mailkontakt: 2011-02-25, 2011-03-17.

Projektledare för Jämför Service, Stockholms Stad. E-mailkontakt: 2011-05-02.

Utbildningsinspektören; Inspektions- och analysenheten, Stockholms stads utbildningsförvaltning. E-mailkontakt: 2011-02-25, 2011-03-16.

Utvecklingsstrategen, Stadsdelsförvaltningen. E-mailkontakt: 2011-02-23. Intervju: 2011-03-01.

Undervisningsrådet, Skolverket. Intervju: 2011-03-01.