

Det livslånga lärandets förutsättningar

Den kommunala förskolans kompetensförsörjning i tider av
förskollärafrist

David Lopez Valdivieso Svensson

Abstract

This thesis explores the diverging trend of preschool teacher-child ratio in Swedish municipal preschools and the conditions behind this development. Despite a long tradition of public childcare in Sweden, the government and municipalities report a shortage of preschool teachers, a profession essential for satisfying the pedagogical mission inscribed in the Swedish preschool curricula. In the light of this shortage, firstly a descriptive analysis of the development was conducted, with a result showing that although the majority of municipalities suffers under the shortage of preschool teachers, some municipalities and a category of municipalities increase preschool teacher-child ratio. The study then tries to explain this variation by means of a standardized multiple regression analysis. The result shows that municipal population growth have some relationship with increased preschool teacher-child ratio, but that this relationship is relatively weak and in turn motivates a qualitative inquiry into other factors behind the development. Even though the result of the interviews suggest that organizational forms, wage levels and general staff-child ratio may have positive effects for the preschool teacher-child ratio, the result is not unequivocal nor generalizable, which calls for further research on the topic and a refinement of theoretical grounds.

Nyckelord: förskollärare, svenska kommuner, ECEC, förskolläraryrke, preschool teachers

Antal ord: 19 919

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
	Studiens syfte och upplägg	2
2	Teori och tidigare forskning.....	6
	Tidigare forskning	6
	Teoretiska utgångspunkter	13
3	Metod	15
	Vetenskapsteoretiska utgångspunkter och studiens begränsningar	15
	Material och avgränsning.....	17
	Forskningsdesign deskriptiv analys.....	20
	Forskningsdesign förklarande analys	22
	Forskningsdesign explorativ analys	25
4	Resultat deskriptiv och förklarande analys	30
	Deskriptiv analys.....	30
	Förklarande analys.....	34
5	Resultat explorativ analys	36
	Positiva fall	36
	Negativa fall.....	44
	Analys	50
	Teoretiskt bidrag och fortsatt forskning	57
6	Avslutning	60
7	Referenser	63
8	Bilagor.....	68
	Bilaga 1 Ursprunglig intervjuguide positiva fall.....	68
	8.1.1 Tillägg utifrån analytisk process	69

Bilaga 2 Intervjuguide negativa fall	69
Bilaga 3 Tabeller	71
8.1.2 Tabeller 2014: kommungrupper och förskollärartäthet	71
8.1.3 Tabeller 2018: kommungrupper och förskollärartäthet	72
8.1.4 Förändring 2014-2018	75
8.1.5 Regressionsanalys förändring 2014-2018.....	77
Bilaga 4 Material och variabelvärden.....	81

1 Inledning

Den svenska förskolan har en i internationell jämförelse lång tradition. Trots det uppmärksammade Sveriges Kommuner och Regioner 2018 regeringen om den nationella bristen på förskollärare och beskrev då situationen som att kommunerna var i ett "(...) allvarligt läge när det gäller förskolans kompetensförsörjning (SKR 2018: 1). I en senare promemoria från Regeringskansliet 2019 adresserades återigen detta problem, där situationen framställs som "alarmerande" och att det i riket "(...) råder en stor brist på behöriga och legitimerade lärare och förskollärare" (Regeringskansliet 2019: 12). I promemorian föreslås fler utbildningsvägar mot förskoläraryrket, bland annat genom att personal inom förskolan ska kunna validera sitt yrkeskunnande och bli examinerade förskollärare. Förskoläraryrket är dessutom numer en förutsättning för att få förskollärarlegitimation.

Den nationella bristen på förskollärare är oroande då pedagogiskt utbildad personal är "[e]n förutsättning för att förskolan ska kunna arbeta utifrån läroplanens mål och intentioner" (Skolverket 2004: 70) och då förskolan sedan 2011 är en egen skolform, där förskollärare ansvarar för den pedagogiska undervisningen (Skolverket 2017: 42-43). I det nationella styrdokument som läroplanen utgör fastställs förskollärarens roll i förskolans pedagogiska uppdrag, ett uppdrag som inte på samma sätt betonas för andra yrkesgrupper inom förskolan såsom barnskötare och andra pedagoger. Dessutom pekar pedagogisk forskning på den positiva inverkan välutbildad personal har på förskoleverksamhetens kvalitet, vilken i förlängningen kan utgöra ett substantiellt bidrag till barns lärande och utveckling (Wylie & Thompson 2003; Persson 2012; Persson 2015; Palermo et al 2007; Bachmüller et al 2014). Både i läroplan och i den pedagogiska forskningen framhävs alltså den centrala roll förskollärare har för barns utveckling och förskolans pedagogiska roll.

I den nationella utvärderingen av förskolan från 2004, *Förskola i brytningstid*, framgick att glesbygdskommuner och kommuner med socialt utsatta områden var de som framför allt hade svårigheter med att rekrytera personal med

förskollärarexamen. Redan under denna tid uppgav 75 % av kommunerna att man hade en brist eller stor brist på förskollärare. Den prognos som gjordes i samband med utvärderingen pekade dessutom på att bristen skulle öka på längre sikt (Skolverket 2004: 70), vilket verkar bekräftas av SKR (2018) och Regeringskansliets promemoria (2019), där bristen i ett längre perspektiv lett fram till den situation man nu benämner som “alarmerande” (ibid: 12).

Med utgångspunkt i det nuvarande läget ämnar denna studie förstå hur skillnaderna mellan kommunerna tar sig uttryck idag och hur den nationella bristen på förskollärare påverkar kommunernas arbete med kompetensförsörjning i förskolan. I *Förskola i brytningstid* (Skolverket 2004) framgår att kommunerna hade olika möjlighet till rekrytering av förskollärare, grundat i skilda geografiska och ekonomiska förutsättningar. Därför undersöker denna studie hur dessa varierande förutsättningar inverkar på förskollärartätheten i dagens kommuner och vilka faktorer som över tid påverkar kommunernas möjligheter till rekrytering i tider av brist. Den övergripande frågeställningen för denna studie är därför:

- Hur har förskollärartätheten utvecklats i kommunerna och vad förklarar eventuella skillnader i förändringen över tid?

Studiens syfte och upplägg

Utifrån problemformuleringen ovan syftar denna studie till att undersöka kommunernas utveckling i förskollärartäthet och förklara vad eventuella skillnader beror på. Det övergripande syftet är därmed att undersöka och förklara utvecklingen i förskollärartäthet i tider av förskolläraryrkebrist. Då studien angriper ämnet genom tre skilda ansatser följer nedan en genomgång av studiens upplägg, syftet med varje analytiskt steg samt de operationaliserade frågeställningar som de enskilda delarna är tänkta svara mot. Det upplägg som här presenteras är den faktiska gången i författandet av studien, vilket inte minst reflekteras i motiveringen av det tredje och slutgiltiga steget i studien.

För att svara mot den övergripande frågeställningen undersöker föreliggande studie genom deskriptiv analys i ett första steg utvecklingen i förskollärartäthet över tid. Detta för att se hur skillnaderna mellan olika slags

kommuner visar sig i termer av förändring i förskollärartäthet. För att undersöka utvecklingen används SKR:s (2016) kommungruppsindelning som kategoriserande variabel, en indelning som reflekterar kommunernas skilda geografiska och ekonomiska förutsättningar i relation till varandra. Syftet med denna uppdelning är att undersöka huruvida faktorer som nämns i den nationella utvärderingen (Skolverket 2004) består idag och för att undersöka vilka uttryck bristen på förskollärare tar sig i de olika kommungrupperna. För att undersöka utvecklingen anläggs frågeställningen:

- Hur har förskollärartätheten förändrats i respektive kommungrupp?

Resultatet av den deskriptiva analysen visar dels att antalet barn per heltidstjänst med förskollärarexamen, denna studies mått på *förskollärartäthet*, på nationell nivå ökat från 11,75 barn per förskollärare 2014 till 12,3 barn per förskollärare 2018. Samtidigt uppvisar enskilda kommuner och kommungrupper skilda utvecklingsriktningar, där exempelvis kommungruppen “Pendlingskommuner nära storstäder” är den enda grupp där förskollärartätheten i genomsnitt *ökat*. I övriga åtta kommungrupper har förskollärartätheten sjunkit. Den största minskningen har skett i kommungrupperna “Storstäder” och “Lågpendlingskommuner nära större stad”.

Trots att förskollärartätheten alltså ökat i en kommungrupp är bilden inte entydig. Somliga kommuner inom denna grupp har väsentligt ökat förskollärartätheten samtidigt som den sjunker i andra. Denna variation mellan kommunernas utvecklingsmönster är även närvarande i övriga kommungrupper. Den sammantagna problembilden som framkommer ur den deskriptiva analysen är därför att förskollärartätheten sjunker nationellt och att denna utveckling är särskilt tydlig i vissa kommungrupper. Samtidigt existerar det kommuner där förskollärartätheten ökat kraftigt. Den skilda utvecklingen bland Sveriges kommuner i tider av brist utgör det forskningsproblem som studiens nästa steg ämnar förklara, ett steg som också syftar till att svara mot den andra delen av studiens övergripande frågeställning.

Utifrån resultatet av den deskriptiva analysen och för att besvara den övergripande frågeställningen ämnar studien i ett andra steg förklara variationen

mellan kommuner och kommungrupper. För denna förklarande ansats anläggs därför frågeställningen:

- Kan variationen i förändringen i förskollärartäthet över tid förklaras i termer av inkomst- och befolkningsutveckling samt politiskt styre?

I den nationella utvärderingen (Skolverket 2004) framgår att kommuner utifrån geografiska, befolkningsmässiga och ekonomiska faktorer hade olika förutsättningar till rekrytering av förskollärare. Även tidigare forskning uppmärksammar strukturella faktorer påverkan på förskolan kvalitet (Naumann 2018; Roos 1994). Då Hinnfors (1992) betonar det socialdemokratiska partiets roll i den historiska utvecklingen av den svenska barnomsorgen undersöks också det politiska styrets inverkan på utvecklingen. För att undersöka dessa faktorer mot den utveckling som här studeras utfördes en standardiserad regressionsanalys med de oberoende variablerna befolknings- och inkomstutveckling samt politiskt styre under perioden 2014-2018. Genom standardiserad regressionsanalys ämnade studien därmed bidra med en *förklaring* till den variation som studeras. I resultatkapitlet nedan framgår att endast befolkningsutveckling som variabel har ett signifikant samband med utvecklingen. Detta samband förklarar dock endast en liten del av den variation som studeras. Som en helhet hade därför modellen ett svagt förklaringsvärde gällande orsakerna bakom utvecklingen i kommunerna.

Utifrån resultatet av den förklarande ansatsen togs beslutet att i ett nästa steg genom intervjuer kvalitativt undersöka och försöka förstå hur ett antal kommuner hanterar den nationella bristen på förskollärare. Då den förklarande analysen alltså inte kunnat påvisa ett tillräckligt starkt samband mellan strukturella faktorer och förändring i förskollärartäthet, syftar den explorativa analysen till att frambringa och förstå faktorer som kan ligga bakom variationen. Eftersom varken kvalitativa skillnader eller kvantifierbara faktorer utifrån övriga analyser går att utesluta, ämnar analysen genom intervjuer med verksamhetschefer i kommuner utröna både kvalitativa element och *kvantifierbara* faktorer som i ett nästa steg kan utgöra nya variabler för kvantitativ analys och undersöka generaliserbarheten i resultatet. Därmed kan den explorativa studien sägas vara ett försök att lägga grunden för att en förklaring i ett nästa steg ska kunna framläggas. Genom att frambringa kunskap om hur kommunerna arbetar med rekryteringen av förskollärare och vilka faktorer företrädare för kommunerna själva menar påverkar situationen syftar analysen till

att förstå och frambringa faktorer som *potentiellt* utgör en del av förklaringen till utvecklingen i kommunerna. Med utgångspunkt i *grounded theory* angrips ämnet utifrån en öppen undran om vilka faktorer som företrädare för kommunerna menar påverkat utveckling i deras kommun. För detta steg anlägger studien följande frågeställning:

- Vilka faktorer menar verksamhetschefer i kommunerna påverkar utvecklingen i förskollärartäthet?

Studiens avslutande del gör *inte* anspråk på att ge en fullständig förklaring till utfallet i dessa kommuner, eller i den övriga populationen. Istället görs nedslag i ett antal fall för att kunna skapa ett teoretiskt bidrag till ett i nuläget outforskat problemområde. Att genom fallstudier bidra till forskningen kring kommunernas hantering av förskolläraryrket är således ytterligare ett syfte med föreliggande studie. Ur den kvalitativa intervjuens natur är det ytterst vanskligt att framlägga kausala förklaringar. Samtidigt bör de faktorer som studeras kvalitativt *potentiellt* kunna utgöra en del av förklaringen bakom utvecklingen i de studerade kommunerna. En analys av ett antal fall kan därför utgöra ett teoretiskt bidrag till en vidare diskussion om förskolans utveckling i Sverige och eventuellt bringa klarhet i orsaker bakom den skilda utvecklingen bland kommunerna.

Genom att rikta fokus mot ett problemområde som i skrivande stund inte uppmärksammats särskilt i forskningen ämnar denna studie således bidra med ett vetenskapligt bidrag och teoretiskt djup för framtida studier, vilket är ett av de krav som King et al. (1994: 15) ställer upp för vetenskapligt kunskapssökande. Det andra kravet rör forskningens relevans för världen "utanför", där forskningen ska vara "viktig" i den "riktiga världen" och ytterst är ett krav om att ämnet har bäring och betydelse utanför den akademiska världen. Då denna studie dels riktar fokus mot en problematik som uppmärksammats på regeringsnivå (Regeringskansliet 2019) och dels mot ett fenomen som samtidigt berör barns lärande och utveckling, vilket i förlängningen har samhällsliga konsekvenser (ex. Persson 2015), bör även kravet om utomvetenskaplig relevans tillfredsställas.

2 Teori och tidigare forskning

Då ingen forskning bedrivits med syfte att förstå just denna uppsats problemområde ämnar detta kapitel framförallt introducera läsaren till den akademiska diskussionen om förskolans roll och funktion i samhället. Den forskning som redogörs för nedan belyser dels förskolan ur ett svenskt och historiskt perspektiv och dels den samtida internationella debatten om förskolan och sociala investeringar. Förutom detta diskuteras forskning om den svenska kommunala kontexten och vilka konsekvenser den decentraliserade styrningen av förskoleverksamheten får för bland annat organisationsformer och aktörsutrymme. Dessutom relateras förskollärarens roll till begreppet *kvalitet* i förskoleverksamheten, vilket ytterligare påvisar relevansen i denna uppsats ämne och klargör den roll förskolläraren har för förskolans pedagogiska uppdrag. Under kapitlets avslutande rubrik samlas de teoretiska utgångspunkter som vägleder den explorativa analysen. Teoretisk inspiration från tidigare forskning för den deskriptiva och förklarande analysen redogörs för under metodkapitlet, där tidigare forskning kopplas till produktionen av variabler.

Tidigare forskning

Det första embryot till den moderna svenska barnomsorgen var i form av privata välgörenhetsinsatser mot städernas arbetande befolkning, där de så kallade *barnkrubborna* var lokaliserade i närheten av industrier där arbetsstyrkan primärt bestod av kvinnor. Den snabba industrialiseringen under 1900-talet och arbetarklasskvinnors inträde på arbetsmarknaden skapade ett så kallat "omsorgsunderskott", där barnkrubborna sågs som ett slags del av lösningen på "den sociala frågan" (Naumann 2018: 237). Barnkrubborna var således en insats som skedde i ljuset av den industriella utvecklingen och dess konsekvenser för möjligheterna till barnomsorg i hemmet.

Vid sidan av inrättandet av barnkrubborna skedde också en utveckling av mer pedagogiskt inriktade institutioner kallade *kindergartens*. Den pedagogiska verksamheten tog sin inspiration från Fröbels idéer om barns kreativa utveckling och självkänsla. Vid *kindergartens* var det främst barn från bemedlade familjer som deltog i verksamheten (Persson 1998: 14-15; Naumann 2018: 237). Enligt Persson kan utvecklingen av den moderna svenska förskolan förstås som en sammansmältning mellan de huvudsakliga idéerna bakom dessa två former av omsorgsinstitutioner: omsorg om barn medan deras föräldrar förvärvsarbetar och den insats för barns utveckling som en god pedagogisk miljö kan åstadkomma (1998: 15).

Efterkrigsårens snabba ekonomiska utveckling i Sverige krävde att fler än bara män i arbetsför ålder deltog och bidrog. För den svenska staten var det angeläget att inte låta bristen på barnomsorg stå i vägen för utvecklingen och staten behövde därigenom ett verktyg för att låta kvinnor träda in på arbetsmarknaden. Den offentliga barnomsorgen sågs då som en åtgärd för att utvidga den svenska arbetsstyrkan. Utbyggnaden av den svenska barnomsorgen tog fart på 70-talet, en utbyggnad som inte minst påskyndades av den så kallade *Barnstugeutredningen* (Sheridan et al. 2009: 16). I utredningen argumenterade man för en utvidgning av den offentliga barnomsorgen utifrån tre huvudsakliga anledningar: svenska barns skolgång började sent sett ur ett internationellt perspektiv, förskolan kunde fungera som ett sätt att integrera missgynnade barn och barnomsorgen skulle gynna jämställdheten mellan könen. *Barnstugeutredningen* introducerade dessutom begreppet förskola i den offentliga diskursen, vilket därmed också accentuerade institutionens pedagogiska funktion. Betoningen på det pedagogiska uppdraget innebar också att vikten av pedagogiskt skolad personal framhölls, då uppdraget krävde en kompetent och medveten personalstyrka (Persson 1998: 40-44).

Utbyggnaden av förskolan tog fart under den svenska socialdemokratins glansdagar. Av ekonomiska och jämställdhetspolitiska skäl var den offentliga barnomsorgen en prioriterad fråga för det socialdemokratiska partiet. Den offentliga barnomsorgen sågs både som en arbetsmarknadsåtgärd för kvinnors inträde på arbetsmarknaden och som en åtgärd där det offentliga kunde stödja familjerna (Hinnfors 1992: 149). Enligt Hinnfors bestod idéerna bakom utvidgningen av förskolan även in det ekonomiskt mer ansträngda 80-talet. Även om tiden talade för stramare offentliga finanser hade det socialdemokratiska partiet

inte “det ideologiska svängrummet” att byta fot i frågan och utvidgningen fortsatte genom att allt fler kvinnor trädde in på arbetsmarknaden (ibid: 215). Socialdemokraternas oförmåga att byta position i frågan kan förstås som ett slags *stigberoende* (Lowndes & Roberts 2013; 39), där steg tagna i en viss riktning gör kostnaderna för en riktningsförändring större. Partiet tycks alltså inte kunnat backa från den riktning partiet tagit under 70-talet.

Den moderna svenska förskolan är ett kommunalt ansvar (Bengtsson 2010: 106), där det är kommunernas uppgift att “(...) leda, organisera och utveckla verksamheten samt att tillhandahålla nödvändiga resurser” (Skolverket 2004: 44). I en studie över den svenska förskolan är det därmed av vikt att framlägga och reda ut den kommunala styrningen av verksamheten. Den kommunala organiseringen av förskolan sker allt som oftast genom en koppling mellan samordnade nämnder och förvaltningar för skola och förskola (ibid.). Den nationella utredningen *Förskola i brytningstid* pekar på att ansvaret för förskolan under 1990-talet kommit att bli allt mer decentraliserad, i meningen att fler beslut fattas av förskolechefer och rektorer. I den enkätundersökning som genomfördes i utredningen framkom dock att svaren varierar med kommunstorlek. I större städer menade 58 % av förvaltningscheferna att beslut om exempelvis personaltätthet fattas på lokal nivå, medan endast 31 % fattas på kommunnivå. I övriga kommuner var förhållandet det omvända: här menar 64 % av förvaltningscheferna att besluten fattas på kommunnivå och 26 % att beslut fattas på lokal nivå (ibid: 49).

Jönsson et al (2012: 52) menar att sedan decentraliseringen av skolsystemet på 1990-talet har friheten för kommunerna i hur de organiserar verksamheten ökat, samtidigt som de fortfarande ska styra verksamheten mot att nå upp till de mål som är föreskrivna i förskolans läroplan. Likt senare skolformer är den statliga styrningen en målstyrning, där “(...) statsmakterna definierar de mål skolan ska arbeta mot, men överlåter åt kommunerna och skolorna att själva organisera arbetet” (Pierre 2007: 15). 90-talets decentralisering ökade det lokala ansvaret och friheten i hur kommunerna styr och arbetar mot de statligt formulerade målen såsom läroplanen (Lundahl 2002: 626). Genom decentralisering och ökat kommunalt utrymme menar Neuman att: “[c]onsequently, perhaps the most important new players are the local elected officials who now hold greater discretion in setting ECE policy” (2009: 175). Genom att allt fler avgörande beslut och avvägningar görs i det lokala, i kontrast till det nationella, har alltså lokala aktörer en stor

inverkan på de strategier och policys som sätter ramarna för förskoleverksamhetens arbete.

Den decentraliserade styrningen av förskoleverksamheten reflekteras i Roos (1994) avhandling, där hon studerar det pedagogiska utvecklingsarbetet i svenska kommuner. I avhandlingen urskiljer hon tre kommunala strategier för utvecklingsarbetet. Den ”rationella strategin” innebär att “(...) politiker och tjänstemän i centrum av kommunen målmedvetet försöker styra förändringen av barnomsorgen” (ibid: 125). Organisationskulturen innebär därmed att politiker och tjänstemän uppfattar behov på liknande sätt samt att verksamheten präglas av en centralstyrning från förvaltning. Som kontrast till den rationella strategin är det framförallt tjänstemän som i den “entusiastiska” strategin tar initiativ till åtgärder och förslag. Styrningen av den pedagogiska verksamheten är mer decentraliserad i bemärkelsen mer präglad av varje enskild förskoleenhet (ibid: 130-131). De olika strategierna innebär alltså en skillnad i termer av vilka ramar som finns för det pedagogiska arbetet samt i vilken utsträckning politik och förvaltning gemensamt tar initiativ till utveckling och åtgärder eller om enskilda tjänstemän på förvaltning sitter i förarsätet vad gäller initiativ och förslag. I den “anarkistiska” kulturen kan initiativ och förslag komma från en rad aktörer: politiker, tjänstemän, administrativ personal eller rektorer och föreståndare. Enligt Roos “(...) administreras [projekten] inte av någon storskalig organisation utan ansvaret synes överlåtas på dem som tagit initiativet till att de startades. (...) Man får en känsla av att utvecklingsarbetet i form av särskilda projekt lever sitt eget liv” (ibid: 134). Den anarkistiska kulturen är därmed den allra minst enhetliga och hierarkiska av de tre kulturerna och skiljer sig från de andra två genom den lösare organisatoriska strukturen och aktörerna bakom förslag och arbetssätt.

Likt andra kommunala politikområden bereder barn- och förskolenämnder ärenden som ska upp till kommunfullmäktige och ansvarar för kommunens löpande arbete och för genomförande av de beslut som fattats i kommunfullmäktige. Till nämnderna hör också en förvaltning för respektive politikområde. Förvaltningens uppgift är att implementera de beslut som tagits i nämnder och i fullmäktige (Erlingsson & Wänström 2015: 76-79). Eftersom förvaltningen är den som i praktiken genomför och verkställer de politiska besluten är det “(...) otillräckligt för samhällsvetare att *bara* studera de politiska debatterna och de politiska besluten” (ibid: 129), då förvaltningen och dess tjänstepersoner är de som i sista led avgör

och implementerar de politiska beslutens form. Då studier visar att det över tid har skett en förskjutning av makten från politiker till tjänstemän (ibid: 131), är förvaltningen och dess tjänstepersoner vid sidan av de politiska instanserna viktiga att förstå och undersöka i varje studie som riktar sig mot den kommunala kontexten.

* * *

I den internationella akademiska diskussion om förskolan som samhällsfenomen har det positiva sambandet mellan förskoleverksamhet och samhällsliga ”vinster” såsom förbättrade skolresultat och höjd sysselsättningsgrad studerats både i ekonomisk och pedagogisk forskning (ex. Heckman & Masterov 2007; Heckman 2006; Cunha & Heckman 2010). Inom den internationella diskussionen om förskolan, som benämns då som *Early Childhood Education and Care* (ECEC), menar forskare som Heckman och Masterov att:

[c]onventional school-based policies start too late to effectively remedy early deficits, although they can do some good. The best way to improve the schools is to improve the early environments of the children sent to them (2007: 472).

Inom sociala investerings-perspektivet menar man att socialpolitiska åtgärder bör vara ”produktiva”, där investeringar i humankapital i form av utbildning och kompetenshöjande insatser i ett senare skede ger “avkastning” i form av samhällsliga vinster såsom minskad arbetslöshet, minskad brottslighet och högre produktivitet (Morel et al. 2011: 1). Investeringar i humankapital är tänkta att göra befolkningen redo för anställningsvillkor och efterfrågad kompetens i den så kallade “kunskapsekonomin” (Jenson 2011: 61). Enligt Naumann har förskolan kommit att bli “(...) a core element of the ‘social investment turn’” (2018: 242) då investeringar i tidig ålder enligt företrädare för perspektivet ger den högsta avkastningen i form av samhällsliga vinster.

Att förskolan fått en sådan central roll i den samtida diskussionen om sociala investeringar är inte förvånande i ljuset av att man inom detta fält menar att kunskap och kompetens driver den ekonomiska utvecklingen i dagens samhälle (Morel et al. 2011: 1). Inom perspektivet menar man att: “(...) for social spending to be effective and therefore worthwhile (...) it must be an investment that will pay off, generating

returns in the future (Jenson 2011: 66). Forskare som Esping-Andersen anser att insatser bör riktas mot barn i förskoleålder och att:

(...) remedial policies once people have reached adulthood are unlikely to be effective unless these adults started out with sufficient cognitive and social skills. A social investment strategy directed at children must [therefore] be a centerpiece of any policy for social inclusion (Esping-Andersen 2002: 30).

Barn i förskoleåldern kan därmed ses som perfekta mål för sociala investeringar, då tidig utvecklingen av humankapital är det som på sikt tycks kunna generera mest samhällelig nytta. Som ett eko från argumenten bakom 1970-talets svenska utbyggnad av barnomsorgen förs numera liknande skäl fram i den internationella diskussionen: förskolan kan fungera som både ett slags arbetsmarknadsinstrument och som en pedagogisk insats, där förskolan tar hand om omsorgen om barn medan deras föräldrar arbetar och som ett sätt att förbereda barn för framtiden och undvika skolmisslyckande (Jenson 2006: 30).

I diskussionen om sociala investeringar och ECEC har också föreställningen om barn som "citizen-workers of the future" (Lister 2003 citerad i Qvortrup & Kjørholt 2012: 266) kritiserats och problematiserats. Utifrån ett foucauldianskt perspektiv problematiserar Bundy (2012) den "biopolitiska" makt som råder mellan stat och medborgare. Andra menar att barn genom detta synsätt riskerar att "kommodifieras" och att en alltför stark betoning på framtida prestationer kan leda till att barndomens intrinsikala värden försummas (Naumann 2018: 236), där barndomen blir ett slags "blivande" istället för "varande" (Kjørholt 2012: 10). Naumann menar dessutom att det i många lägen existerar en diskrepans mellan högt uppställda mål formulerade i policys och den faktiska organiseringen av förskolan. En av de faktorer som ger upphov till denna diskrepans är den socioekonomiska ojämlikhet vad gäller tillgänglighet och kvalitet som präglar förskolan i många länder (2018: 243). Om inte sociala investeringar i form av kvalitativ förskoleverksamhet når de barn som allra mest behöver den tycks inte den potential som förskolan enligt Heckman (2006) och andra besitter infrias. Därför följer nedan en reflektion kring kvalitetsbegreppet inom förskoleverksamheten och hur detta relaterar till föreliggande studie.

* * *

Förskoleverksamheten måste alltså vara av en viss kvalitet för att på ett djupgående sätt kunna bidra till barns utveckling och framtida resultat (Naumann 2018: 243). Givet denna studies analytiska och teoretiska syften är en diskussion om och en definition av kvalitet av yttersta vikt, då förskollärartäthet som en aspekt av kvalitet utgör den beroende variabel som studien ämnar undersöka och bidra med teoretiskt djup till. I de flesta akademiska fält är begreppsdefinitioner omtvistade och så även här. Sheridan (2009: 39) menar att en slutgiltig definition av vad pedagogisk kvalitet *är* varken är möjlig eller önskvärd då definitioner alltid hör samman med samhälleliga, ideologiska och kulturella föreställningar. En definition är därmed varken stabil eller giltig i varje kontext. Samtidigt menar hon det behövs en arbetsdefinition för att kunna studera, analysera och utvärdera fenomenet.

En sådan definition ges bland annat av Persson (2012) och Sheridan och Pramling Samuelsson (2009). I deras definition av kvalitet innebär begreppet att goda pedagogiska relationer mellan vuxna och barn. Denna form av kvalitet benämns som *processkvalitet*. Genom kvalitativa pedagogiska interaktioner och en ömsesidighet i förståelsen för varandras intressen och behov stärks den potential förskolan har i att bidra till barns utveckling. Enligt Persson (2012: 12) utgör en hög *processkvalitet* grunden för det livslånga lärande som förskolan ska innebära och som dessutom är inskrivet i förskolans läroplan (SKOLF 2018:50: 1). Denna förståelse av kvalitet har dessutom bekräftats genom longitudinella studier av bland annat Palermo et al (2007) och Wylie och Thompson (2003), där man påvisat att barn som närvarat vid förskolor där relationerna mellan barn och vuxna präglas av kvalitativa pedagogiska interaktioner också förbättrat framtida skolprestationer jämfört med kontrollgrupper.

För att optimera möjligheterna till processkvalitet bör denna stödjas av en hög form av *strukturkvalitet*. Strukturkvalitet handlar om yttre faktorer såsom fysisk miljö, barngruppernas storlek och personalens utbildningsnivå. Sheridan et al (2009: 42) gör följande belysande distinktion mellan de olika formerna av kvalitet:

Strukturkvalitet/förutsättningar handlar om yttre villkor och hur dessa används i relation till barns lärande. Här ingår till exempel lärarnas formella utbildning och kompetens, personaltäthet, barngruppernas storlek och sammansättning, lokaler och

material. Även förskolans styrning och ledning hör hit [...]. Processaspekter är lärarnas förhållningssätt, arbetssätt och samspel med barnen, relationer mellan barnen och användning av material och utrymmen. Resultatkvaliteten/måluppfyllelsen rör mål och resultat, det vill säga om verksamheten uppnår det som eftersträvas i relation till barns lärande.

Som framgår av citatet ovan är alltså yttre förutsättningar såsom utbildningsnivå, barngruppernas storlek och sammansättning faktorer som påverkar de faktiska pedagogiska situationerna och relationerna. Relationen mellan *processkvalitet* och *strukturkvalitet* kan förstås som att *yttre* faktorer (strukturkvalitet) sätter ramarna för möjligheterna till *inre* pedagogiska relationer (processkvalitet) (Sheridan & Pramling Samuelsson 2009: 15). Enligt Persson (2015) är personalens utbildningsnivå den aspekt av strukturkvalitet som är allra viktigast för förskolans bidrag till barns utveckling. Detta då “[u]tbildningsnivå har betydelse för förskolepersonalens professionella självständighet, deras reflektionsförmåga och förståelse av förskolans uppdrag (ibid: 25). Pedagogisk utbildning höjer den pedagogiska kompetensen och öppnar därigenom upp möjligheterna för pedagogiska relationer av hög kvalitet. Välutbildad personal kan också sägas ha effekter på resultatkvalitet i betydelsen som läggs i begreppet inom det sociala investerings-perspektivet. Bachmüller et al (2014) visar genom en longitudinell studie i Danmark att barn som gått på förskolor där stora andelar av personalen genomgått formell pedagogisk utbildning generellt presterat bättre i senare skolformer. Formell pedagogisk utbildning har en positiv effekt på personalens pedagogiska kompetens och kan förlängningen ha positiva effekter för barns prestationer senare i livet. Som en faktor inom den så kallade strukturkvaliteten är alltså formellt pedagogiskt utbildade förskollärare centralt för en hög kvalitet, vilket ytterligare motiverar denna studie och det forskningsproblem som här angrips.

Teoretiska utgångspunkter

I många fall har författare tidigare forskning att luta sig mot vad gäller forskningsdesign och val av teori, vilket vägleder angreppssättet på det problem som studeras. Detta är inte tillämpligt i detta fall, då det i skrivande stund inte

existerar tidigare forskning med liknande ingång mot föreliggande forskningsproblem. Därför måste teori- och metodval motiveras utifrån andra parametrar än just ur forskningsfältets tradition. För den explorativa analysen kan dock två centrala teoretiska utgångspunkter utifrån litteraturen på området formuleras: 1) *Lokala* aktörer spelar en betydande roll i hur, när och vilka policys och åtgärder tas fram (Neuman 2009: 175); 2) Initiativ till och utformning av policys och åtgärder görs i ett *samspel* mellan politik och förvaltning, där båda parter påverkar verksamheten och därmed är relevanta analysobjekt (Erlingsson & Wänström 2015: 76-9). Den första utgångspunkten bygger på Neumans (2009) resonemang om att den decentraliserade karaktären på förskoleverksamheten lämnar mycket handlingsutrymme åt lokala aktörer, ett resonemang som är i linje med det Pierre (2007: 15) framför gällande andra skolformer inom den svenska kommunpolitiken. Den andra teoretiska utgångspunkten uppmärksammar att förvaltningen är den som i praktiken genomför och verkställer de politiska besluten (Erlingsson & Wänström 2015: 129).

Givet denna teoretiska bakgrund riktas den kvalitativa analysen mot aktörer på den lokala arenan och den teoretiska bakgrunden fungerar som analytiskt redskap i sökandet efter potentiella förklaringar bakom kommunernas skilda resultat under perioden 2014-2018. Utgångspunkterna kan därmed ses rama in teoretiskt fokus för den explorativa analysen och bidra med lämpliga heuristiska ingångar till de undersökta fallen. I Bilaga 1 och Bilaga 2 framgår hur intervjufrågorna för den explorativa analysen relaterar till de teoretiska utgångspunkterna och till de empiriskt grundade punkter som framkommit genom mötet mellan teori, material och analys.

3 Metod

I detta kapitel framläggs studiens ontologiska och epistemologiska utgångspunkter och graden av generaliserbarhet givet de olika analytiska ansatserna. Dessutom förs resonemang om studiens material samt de avgränsningar som gjorts för studiens genomförande. Under avdelningsrubrikerna ”Forskningsdesign” diskuteras det analytiska tillvägagångssättet för respektive ansats och de variabler som inkluderats i de kvantitativa analyserna.

Vetenskapsteoretiska utgångspunkter och studiens begränsningar

I termer av ontologiskt ställningstagande antar denna studie ett *kritiskt realistiskt* förhållningssätt till den sociala världen. Det innebär att forskaren antar existensen av en för betraktaren oberoende värld, men att denna värld samtidigt inbegriper socialt konstruerade fenomen som formar, döljer och färgar samma värld (Marsh et al. 2018: 179). Samtidigt som det existerar en oberoende värld menar den kritiska realismen att denna ofta är ”dold” bakom socialt konstruerade föreställningar och fakta, vilket gör att det sätt världen framträder på inte behöver vara en sann återspeglning av densamma. Den kritiska realismen antar också att ideationell och socialt konstruerad fakta har en kausal påverkan i världen och att detta samspel kan studeras empiriskt. I epistemologiskt hänseende innebär detta att forskaren kan utforska världen både genom kvantitativa och kvalitativa metoder (ibid: 194), där det kvalitativa angreppssättet anläggs för att ”få syn” på fakta som inte framträder vid en första anblick. Kvalitativa ansatser är vidare tillämpliga i fall där kvantitativa analyser kräver ytterligare precisering och kontextuellt djup.

Genom ett transparent arbetssätt ämnar denna studie tillfredsställa kravet om reliabilitet, dvs. att studiens resultat ska vara tillförlitligt och i princip reproducerbart (Kvale & Brinkmann 2014: 295). För transparensens skull är det

sammanställda materialet för den deskriptiva analysen och den förklarande analysen samt det insamlade materialet för den explorativa analysen tillgängligt för läsaren genom länken i Bilaga 4. Det andra centrala vetenskapliga kravet, *validitet*, handlar om att forskaren undersöker det man hävdar att man satt ut att undersöka, med andra ord att det finns en korrespondens mellan syfte, teoretiska utgångspunkter och faktisk analys. Gällande den explorativa analysen ansluter författaren sig till Kvale och Brinkmanns resonemang om validitet i kvalitativa intervjustudier (ibid: 298-302). De menar att validering innebär att *kontrollera* för hela forskningsprocessens resultat och väga dessa mot krav om tillförlitlighet och trovärdighet. Andra kontrollmekanismer rör kontroll för alternativa förklaringar och sökande efter negativa belägg. Genom att undersöka både positiva och negativa fall har i denna studie de inledande intervjuerna jämförts med andra fall, vilket är ett slags sökande efter negativa belägg och ett tillvägagångssätt för att landa i välgrundade och trovärdiga resonemang och förklaringar.

Forskaren ska också vara beredd att *ifrågasätta* de tolkningar som gjorts under hela processen och i analysen av intervjuer göra tolkningar med ett kritiskt öga. Allt för att i möjligaste mån undvika tolkningar som inte uppnår kravet om validitet. Sist men inte minst hör validitet också ihop studiens *teoretiska utgångspunkter*. Analys och tolkningar ska hela tiden förstås i ljuset av teoretiska utgångspunkter (ibid.), vilket i detta fall innebär att den inledande materialinsamlingen och den följande kodningen jämförs med de teoretiska utgångspunkterna och det material som framkommer vid senare steg i processen. Detta för att landa i rimliga, trovärdiga och valida koder och kategorier (Charmaz 2014: 17-18). Genom dessa åtgärder ämnar denna studie tillfredsställa kraven om reliabilitet och validitet i kvalitativ intervjuforskning, både vad gäller insamling och analys av materialet.

Då den explorativa ansatsen i studien utgår från fallstudier, är generaliserbarheten av resultatet en central fråga att beakta i detta sammanhang. Det är oklart i vilken utsträckning strukturella faktorer har en särskild påverkan på den utveckling som studeras. Eftersom den deskriptiva analysen visar att endast en kommungrupp utvecklats i positiv riktning kan ett antagande göras att strukturella faktorer har en påverkan. Samtidigt är det inte fallet att *alla* kommuner inom denna grupp utvecklas i positiv riktning. Tillika är det inte fallet att *alla* kommuner i övriga kommungrupper utvecklas negativt. Även om ett slags trend kan skönjas,

följer inte alla kommuner trenden för den kommungrupp den tillhör. På grund av detta är det inte möjligt att anlägga ett slags *givet att*-logik på fallen utifrån deras tillhörighet i en särskild kommungrupp. Det är därmed svårt att generalisera resonemang om *nödvändiga* och *tillräckliga* villkor (Blatter & Haverland 2012: 92-93) till hela populationen.

Ytterligare en dimension som påverkar graden av generaliserbarhet är själva ämnets och problemets natur. Som tidigare angivits är bristen på förskollärare "alarmerande" samtidigt som inte tillräckligt många väljer att utbilda sig till förskollärare (Regeringskansliet 2019: 12). Tillgång möter inte efterfrågan. Det leder till ett slags nollsummespel, där de kommuner som utvecklats positivt antingen knutit åt sig en viss andel av den inte tillräckliga mängd nyexaminerade förskollärare eller rekryterat förskollärare från andra kommuner. Oavsett om detta beror kvalitativa skillnader eller mer strukturella faktorer är dessa alltså inte möjliga för *alla* kommuner att exempelvis anamma en viss strategi eller gynnas av särskilda strukturella faktorer.

Mot denna bakgrund är det primära syftet med den explorativa delen av studien *inte enbart* att finna generella förklaringar som är applicerbara över hela populationen. Studien intresserar sig förutom för att förstå och förklara variationen i förskollärartäthet dessutom för att utveckla teoretiskt djup genom att fokusera på att förstå utvecklingen i ett begränsat antal fall. Om bidraget resulterar i ett generaliserbart teoretiskt bidrag är avhängigt just *vilka* faktorerna är. Dessa kan vara av kvantifierbar eller generaliserbar karaktär och därmed möjliga att testa över hela populationen, eller så är de kvalitativa och kontextuella och därmed svårare att generalisera. Det mål som här uppställts är att den explorativa analysen åtminstone når upp till en "möjlig generaliserbarhet", vilket är en vanlig målsättning i fallstudier (Blatter & Haverland 2012: 31-32). Det resultat som åstadkoms kan då *potentiellt* vara relevant även i andra fall och i andra kontexter.

Material och avgränsning

Analysenheterna för denna studie är den *kommunala* förskolan. Skälet bakom denna avgränsning är primärt att det är i den kommunala förskolan kommunerna kan ha ett inflytande vad gäller personalpolitik och rekrytering, då kommunerna inte

innehar huvudmannskapet i de fristående förskolorna. En inkludering av fristående förskolor skulle innebära en påverkan på förskollärartätheten som ligger bortom kommunernas handlingsram. Därmed görs här valet att exkludera fristående förskolor från studien. I föreliggande studie riktas fokus mot hur just kommuner hanterar den nationella bristen på förskollärare, framför allt eftersom den kommunala styrningen av personalfrågor i förskolan inbegriper både politik och förvaltning. Ur statsvetenskapligt hänseende är det därför särskilt intressant att undersöka hur bristen tar sig uttryck i kommunerna och hur just den kommunala politiken och förvaltningen hanterar denna brist, samt att försöka lägga fram möjliga förklaringar till varför vissa kommuner tycks kunna manövrera i en konkurrenssituation medan andra kommuner inte lyckas lika väl.

För denna studies syften hade idealt data över förskollärartäthet över en längre tid utgjort det material som undersökningen baserats på, då en sådan data skulle kunna svara mot en förändring över en längre tidsperiod och ansluta närmre i tid till den nationella utvärderingen (Skolverket 2004). Då data över 2014 utgör det första år med tillgänglig och tillförlitlig data över individens utbildningsnivå i Skolverkets databas är dock en analys över tidigare år inte möjlig. Data över 2018 utgör den vid studiens genomförande senast tillgängliga data över antal barn per förskollärare – *förskollärartäthet*. Därför baseras den beroende variabeln för den deskriptiva analysen och för den förklarande analysen på en jämförelse över antalet barn per förskollärare under 2014 jämfört med 2018 i *samtliga* 290 svenska kommuner, vilket innebär att analysen görs över hela den möjliga populationen. Trots att det tillgängliga materialet representerar en kortare tidsperiod är det meningsfullt och motiverat att analysera det då kommunernas skilda förutsättningar även under en femårsperiod kan ta sig tydliga uttryck.

De kvantitativa analyserna görs med en medvetenhet om att statistisk och officiell data inte är en perfekt spegling av verkligheten. Samtidigt går det att argumentera för att kvantitativa analyser potentiellt kan säga någonting intressant om utvecklingen i förskollärartäthet och sambandet med andra samhällsliga fenomen, även om det inte existerar en perfekt överensstämmelse med verkligheten som sådan. Eftersom officiell statistik använts och finns tillgängligt för läsare samt genom att användningen av det statistiska programmet SPSS är transparent bör kravet om reliabilitet, dvs. kravet om analysens upprepbarhet (King et al. 1994), uppnås i studiens kvantitativa analyser.

Materialet för den explorativa delen av denna studie utgörs av transkriptioner komna ur fem intervjuer med verksamhetschefer för förskolan vid barn- och utbildningsförvaltningar som gjorts under studiens gång. Intervju-personerna har kontaktats i kraft av att de just är verksamhetschefer och därmed besitter en helhetsbild av verksamheten och har kontakt med politiska instanser i de fem kommuner som undersökts. Strategin i urvalet av intervju-personer tar därför sin inspiration från det Kapiszewski et al (2015: 212) kallar "purposive sampling", där intervju-personer väljs med anledning av att de innehar särskilda egenskaper eller positioner som lämpar sig väl för studiens analytiska inriktning.

Idealt hade förutom intervjuer med verksamhetschefer även intervjuer politiker i kommunerna utgjort materialet, men då kontakt med dessa i vissa kommuner visat sig svårt och på grund av tids- och utrymmesskäl har endast verksamhetschefer utgjort urvalet av intervju-personer. Svårigheten i att få kontakt med relevanta politiker kan tänkas bero på att de allra flesta i barn- och utbildningsnämnder är så kallade fritidspolitiker, vilka har ytterligare sysselsättning vid sidan av det politiska uppdraget. Dessutom kan den rådande epidemin tänkas påverka benägenheten att delta i denna studie. Då verksamhetschefer har en större inblick i den dagliga verksamheten jämfört med politiker har beslutet tagits att prioritera dessa som intervjuobjekt. Läsaren ska dock vara medveten om att detta kan påverka det resultat som framkommit och den bild av verksamheten som ges i intervjuerna.

Materialet från kommun A har samlats in genom fysisk intervju med verksamhetschefen för förskolan i kommunen. I kommun B genomfördes intervjun genom videosamtal medan övriga tre intervjuer gjorts via telefonsamtal. Idealt hade samtliga intervjuer gjorts enligt samma förfarande, men på grund av den epidemi som drabbat världen under uppsatsprocessen har författaren varit tvungen att använda sig av olika typer av tillvägagångssätt för materialinsamling. De skilda tillvägagångssätten kan tänkas påverka det material som framkommer ur respektive intervju och det slutgiltiga resultatet av materialinsamlingen. Samtidigt är intervjuernas roll i denna studie framförallt ett sätt att få syn på faktorer som verksamhetscheferna själva menar påverkar deras verksamhet. Fokus i intervjuerna riktas mot det *sagda* ordet, och således har analytiskt fokus inte riktats mot gester, tystnader, implicit mening eller liknande företeelser som uppkommer i samtal. Utifrån detta menar författaren att intervjuerna är möjliga att jämföra med varandra

och att de utgör fruktbart material för föreliggande studie, även om de utförts på olika vis.

Forskningsdesign deskriptiv analys

För besvara studiens övergripande frågeställning och den första av de operationaliserade frågeställningarna användes i ett första steg SPSS-testet "One-way between-groups ANOVA" för att undersöka skillnader mellan grupper baserat på en oberoende variabel (Pallant 2016: 255). Testet appliceras här för att undersöka utvecklingen i de olika kommungrupperna och därigenom se hur bristen på förskollärare tar sig uttryck för kommuner med skilda geografiska och ekonomiska förutsättningar. I analysen utgör "förändring i förskollärartäthet" beroende variabel och "kommungrupp" utgör den oberoende variabeln. Analysen används för att undersöka genomsnittliga värden för studiens beroende variabeln kategoriserat efter de nio olika kommungrupperna, där testet ska visa huruvida det existerar signifikanta skillnader mellan de olika kommungrupperna (ibid: 256). Testet kräver vidare en beroende variabel på intervallnivå (ibid: 207), vilket är fallet med denna studies beroende variabel "förskollärartäthet".

För den deskriptiva analysen används kommungruppsindelningen från SKR (2016) som oberoende och därmed som skillnadsgörande variabel i testet (Pallant 2016: 259-260). Kommungruppsindelningen är baserad på geografiska och befolkningsmässiga faktorer och tar också hänsyn till huruvida kommunerna är sådana som arbetspendling framförallt sker *till*, eller om människor i arbetsför ålder snarare pendlar till annan kommun för arbete. Indelningen fångar således en del av kommunernas skilda strukturella förutsättningar och kan därmed användas för att beskriva hur bristen på förskollärare tar sig uttryck i nio olika kommungrupperna. I tabellen nedan följer en sammanställning över de nio olika kommungrupperna samt antalet kommuner i respektive grupp (SKR 2016:7).

Kommungrupp	Antal
Storstäder	3
Pendlingskommun nära storstad	43
Större stad	21
Pendlingskommun nära större stad	52
Lågpendlingskommun nära större stad	35
Mindre stad/tätort	29
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	52
Landsbygdskommun	40
Landsbygdskommun med besöksnäring	15

Tabell 3.1

Studiens beroende variabel "förändring i förskollärartäthet" är baserad på officiell statistik från Skolverket över åren 2014 och 2018 (Skolverket 2015; Skolverket 2019), där antalet barn per förskollärare i den *kommunala* förskolan under 2018 jämförts med antalet barn per förskollärare 2014 i varje kommun. "Förändring" innebär här skillnaden i antalet barn per förskollärare under 2018 jämfört med 2014, vars summa tagits fram i kalkylarket Google Sheets med formeln $(=Cn-Bn)$. "C" representerar respektive kommuns värden för 2018, "B" representerar värden för 2014 och n representerar den numerära koden för varje kommun, dvs. "radnumret" i kalkylarket. Genom detta tillvägagångssätt har värden för studiens beroende variabel "förskollärartäthet" producerats. Läsaren ska notera att en *ökad* förskollärartäthet här innebär ett *minskat* antal barn per förskollärare under 2018 jämfört med 2014.

Måttet "förändring i förskollärartäthet" är jämförbart, kvantitativt hanterbart och samtidigt ytterst relevant då personalens utbildningsnivå är centralt för skapandet av en förskola av hög kvalitet (Persson 2015: 25). Ett annat möjligt mått på kommunernas utveckling beträffande formellt pedagogiskt utbildad

personal skulle vara det lika tillgängliga måttet "andel legitimerade förskollärare" från Skolverkets databas. Det problem som kan uppstå med ett sådant mått är att det potentiellt kan förändras i negativ eller positiv riktning av andra anledningar än att förskollärare rekryteras till kommuner eller byter arbetsgivare till annan kommun. I ett hypotetiskt scenarion skulle en kommun där andelen legitimerade förskollärare under ett år var 43 % under ett annat år ha en andel på 41 % om exempelvis andelen barnskötare ökat mellan dessa år. Därmed skulle en kommun potentiellt "straffas" av en personalökning i förskoleverksamheten, en utveckling som i sig uppenbarligen inte är negativ. Omvänt skulle en kommun uppnå en *ökad* andel förskollärare genom att antalet barnskötare eller annan personal minskar och att den samlade personalstyrkan därmed utgörs av färre medarbetare. Utifrån dessa problem väljer studien därmed att använda måttet "antal barn per förskollärare" för att undersöka kommunernas utveckling vad gäller utbildad förskolepersonal. Genom denna redovisning ämnar studien vara transparent med möjliga mått på förskollärartäthet och dessutom påvisa validiteten i det använda måttet.

Forskningsdesign förklarande analys

Efter den deskriptiva analysen utfördes en standardiserad multipel regressionsanalys för att svara mot den övergripande frågeställningen och för att undersöka den variation som resultatet av den deskriptiva analysen gav upphov till. Som metod används standardiserad multipel regressionsanalys för att undersöka ett antal oberoende variablers påverkan på variationen i en beroende variabel (Körner & Wahlgren 2015: 177). Regressionsanalysen har förtjänsten att den tillåter ett undersökande av ett antal oberoende variablers påverkan på variationen i en beroende variabel. Då litteraturöversikten frambringat tre hypoteser om faktorer som kan tänkas påverka förskollärartätheten i kommunerna är en standardiserad multipel regressionsanalys ett lämpligt angreppssätt för att försöka besvara den övergripande frågeställningen och den operationaliserade frågeställningen för studiens andra del. Regressionsanalysen är vidare väl lämpad för analyser där så kallade "dummyvariabler" inkluderas i analysen. Dessa är kvalitativa variabler som kodas om till binära variabler och kan anta värdena 0 och 1 (Djurfeldt 2009: 110).

Den variabel som här kodats om är ”politiskt styre”, då denna egentligen är en kvalitativ variabel. Nedan förs ytterligare resonemang kring denna variabel.

I den förklarande ansatsen utgör befolkningsutveckling, inkomstutveckling och politiskt styre oberoende variabler, och därmed undersöks här om dessa variabler kan förklara den variation som studien angriper (Pallant 2016: 179). Således har en hypotes formulerats om att de oberoende variablerna har ett samband med positiv förändring i förskollärartäthet. Nollhypotesen i detta sammanhang blir därför att dessa faktorer *inte* har ett samband med förändringen i förskollärartäthet i svenska kommuner (Djurfeldt 2009: 109). Även i den förklarande analysen används sålunda ”förändring i förskollärartäthet” som beroende variabel. Läsaren hänvisas därför till genomgången av produktionen av denna variabel under avsnittet ”Forskningsdesign deskriptiv analys” ovan, då samma oberoende variabel och värden använts i de två analyserna.

Den första faktor som inkluderas i den standardiserade regressionsanalysen rör de socioekonomiska villkorens påverkan på kvaliteten i förskolan. Naumann (2018) menar att det ofta uppstår diskrepanser mellan var kvalitet och tillgänglighet finns och var den bäst behövs. Omvänt kan detta förstås som att socioekonomiskt starka områden, städer, kommuner eller regioner överlag har en högre kvalitet jämfört med socioekonomiskt svaga likar. Denna faktor framhålls också i den nationella utvärderingen från 2004 (Skolverket 2004). Den hypotes som här görs i ljuset av detta är att i kommuner med en stark socioekonomisk utveckling ökar förskollärartätheten i relation till kommuner med svagare socioekonomisk utveckling. Faktorn operationaliseras som ”uppräknat skatteunderlag per invånare”, vilket innebär att den totala inkomsten i kommunen adderas för att sedan divideras med folkmängden. Måttet kommer från Statistiska centralbyrån (SCB 2020) och används som underlag i det kommunala utjämningsystemet, vilket visar att måttet är användbart och gör svenska kommuner till möjliga och jämförbara analysobjekt i detta hänseende. Här görs en beräkning på inkomstutvecklingen mellan åren 2014-2018, där tillvägagångssättet innebär att formeln ($=C_n - B_n$) även här använts för att räkna ut den skillnad i inkomst per invånare som 2018 innebär jämfört med 2014. Det värde som produceras genom formeln representerar således ”inkomstutveckling” under perioden 2014-2018 för respektive kommun och uttrycks som skillnaden i beskattningsbar inkomst i svenska kronor per kommuninvånare.

En ytterligare faktor som testas för är grundad i de historiska rötterna bakom förskolans framväxt i Sverige. Hinnfors (1992) menar att Socialdemokraterna haft en stor roll i utvecklingen av barnomsorgen i Sverige. Då den undersökta perioden också sammanfaller med en politisk mandatperiod, testas här för om den politiska färgen på styret samvarierar med kommunernas utveckling. Det går att anta att även om inga politiska partier rimligtvis önskar en lägre förskollärartäthet, så prioriterar olika politiska partier olika och värderar verksamheter på olika sätt. Av dessa skäl inkluderas även variabeln "politiskt styre" i regressionsmodellen, för att undersöka huruvida "vänsterstyre", "högerstyre" samt "blandat styre" har samband med utvecklingen under åren 2014 till 2018. Sammanställningen av politiskt styre kommer från Sveriges kommuner och regioner (SKR 2020) och "politiskt styre" kodas genom SPSS-funktionen "Create dummy variable" om till en dummyvariabel för att kunna testas i regressionsanalysen. Denna omkodning gör det möjligt att undersöka sambandet mellan den egentligen *kvalitativa variabeln* politiskt styre och utvecklingen i förskollärartäthet i svenska kommuner genom regressionsanalys (Pallant 2016: 94).

Den tredje variabeln som inkluderas i regressionsmodellen är baserad på slutsatser ur Roos (1994) avhandling. I avhandlingen visar hon att större kommuner under 1990-talet generellt hade ett mer utvecklat kvalitetsarbete i jämförelse med mindre kommuner. Detta då större kommuner hade en större möjlighet att lägga resurser på verksamheten och hade den personalstyrka och kompetens som krävdes för ett systematiskt kvalitetsarbete. Därför framläggs hypotesen att befolkningsökning har ett positivt samband med ökad förskollärartäthet. Underlag för befolkningstal hämtas från SCB (2020). Även i detta fall har formeln ($=C_n - B_n$) använts för att kalkylera skillnaden i befolkningens mängd mellan åren 2014 och 2018. Den summa som kommer ur beräkningen har sedan genom formeln ($=D_n / B_n$) dividerats mot befolkningens mängden 2014 för att kunna skapa ett mått på *procentuell* befolkningsutveckling. Valet att skapa ett procentuellt värde motiveras utifrån att analysen kräver ett *jämförbart* mått som tar hänsyn till de stora skillnaderna i kommunernas befolkningens mängder. Ett värde som enbart representerar den *absoluta* förändringen skulle inte utgöra en rimlig form av data för att undersöka sambandet.

Forskningsdesign explorativ analys

I den explorativa ansatsen angriper studien det forskningsproblem som den deskriptiva ansatsen och den förklarande analysen gett upphov till. Resultatet av den deskriptiva analysen uppvisade att en stor variation existerar mellan kommunerna och den förklarande ansatsen lyckades inte i tillräcklig och tillfredställande utsträckning förklara denna variation. Därför ämnar författaren i den explorativa analysen liksom andra fallstudier finna faktorer som kan bidra med förklaringskraft och teoretiskt djup (May 2013: 259). Då de två föregående analyserna gett upphov till en undran kring ytterligare faktorer bakom variationen, utförs i den explorativa ansatsen datainsamling och analys i syfte att förstå vilka faktorer företrädare för kommunerna själva menar påverkat verksamheten. Därför väljs i ett första steg tre kommuner där förskollärartätheten *ökat* markant i relation till övriga kommuner, för att undersöka vilka orsaker verksamhetscheferna menar ligger bakom utvecklingen i deras kommuner i ett läge av nationell brist på förskollärare. I ett nästa steg väljs två nya fall, vilka för att bidra med teoretiskt djup, kontroll för alternativa förklaringar och negativa belägg istället utgör kommuner där förskollärartätheten markant sjunkit. Genom jämförelse med de positiva fallen reflekteras sedan i analysen över skillnader och likheter mellan de positiva och negativa fallen samt kring hur dessa skillnader potentiellt kan ha påverkat den utveckling som studeras. Läsaren ska dock vara medveten om att jämförelserna *inte* görs utifrån en strikt komparativ ansats i termer av mest lika- eller mest olika-design (Blatter & Haverland 2012: 49). Fallen väljs istället för att de representerar skilda utvecklingar under tider av brist, för att kunna göra ett teoretiskt bidrag till ett relativt outforskat ämne samt för att söka efter möjliga förklaringar bakom variationen.

För att undersöka frågeställningen för den explorativa analysen anläggs en induktiv och teorigenererande ansats i form av *grounded theory*. Grounded theory är ett i samma stund teoretiskt som metodologiskt angreppssätt, väl lämpad för just teorigenererande studier då själva syftet är att skapa empiriskt grundad teori. Ansatsen är vidare tillämplig i fall där få eller inga studier har genomförts och där "oväntade" resultat uppkommer vid kvantitativa analyser (Oktay 2012: 29), vilket är i linje med forskningsproblemet och resultatet av kvantitativa analyser i

föreliggande studie. Kärnan i ansatsen, givet det teorigenererande syftet och fokus mot “outforskad” mark, är att forskaren går in i processen med ett öppet sinne och med en genuin nyfikenhet inför det problem som studeras, vilket innebär att svaret på frågeställningen i processens början är öppen. En central utgångspunkt i ansatsen är att teori bör utvecklas ur empiriska observationer (ibid: 4). Ytterligare centrala premisser är att forskaren går tillbaka och jämför teori och material, för att teori, material och datainsamling ömsesidigt utvecklas under processens gång. Konkret innebär detta att forskaren i ett inledande skede analyserar och jämför den data som samlats in för att utveckla kategorier och begrepp som är fruktbara i den fortsatta insamlingen och analysen, för att i slutändan landa i empiriskt grundad teori bakom fenomenet som studeras (ibid: 36-39).

En studie med utgångspunkt i grounded theory skiljer sig därför från mer deduktiva eller teoritestande angreppssätt. Jämfört med sådana ansatser anläggs inget “teoretiskt ramverk” utifrån vilket forskaren undersöker sitt problem genom eller testar materialet mot. Det betyder *inte* att forskaren inte framlägger och diskuterar relevant litteratur på området eller närliggande områden, eller att centrala insikter ur litteraturen inte beaktas (ibid: 46-48). En genomgång av litteraturen är en förutsättning för att studien ska placeras i ett större sammanhang och för att visa att det föreliggande forskningsproblemet är outforskat eller att tillgänglig teori inte lyckats förklara aspekter av problemet. Tidigare insikter kan dessutom vägleda studien mot analytiskt intressanta aspekter, vilket är fallet med de teoretiska utgångspunkter som används i denna studie.

Forskningsprocessen i grounded theory går idealt i följande riktning: författaren börjar med forskningsfråga och -problem, vilka leder vidare till att ett urval av fall och deltagare kan avgränsas. I nästa steg sker datainsamling, vilken kan bestå av intervjuer och observationer. Insamlad data kodas i ett första steg för att utvinna intressanta fynd i materialet, vilka kan vara relevanta och aktuella för fortsättningen av insamlingsprocessen. I ett ytterligare steg, när mer materialinsamling utförts, fokuseras kodningen och materialet jämförs med sig självt. Helheten av materialet kategoriseras, vilket gör det möjligt att bygga och generera den teori och förklaring som forskaren satt ut som mål i studiens inledning (Charmaz 2014: 17-18). Teori blir genom grounded theory till ett slags “process”, vilket lämnar fältet öppet för överraskningar (Wagenaar 2013: 260-61).

* * *

Som metod för materialinsamling tillämpas semistrukturerade intervjuer med öppna frågor (Roulston 2010: 12-13), då studien undersöker ett problem med endast få teoretiska utgångspunkter som grund. Den semistrukturerade formen tillåter ett friare förhållningssätt till ämnet och låter intervjuaren utforska aspekter av fenomenet som tidigare forskning och teori inte fångat upp, vilket gör den väl lämpad för studier med utgångspunkt i grounded theory (Charmaz 2014: 85). Det gör också intervjuerna mer jämförbara än fokuserade eller ostrukturerade intervjuer (May 2013: 163). Den semistrukturerade formen tillåter således att initialt icke-uppmärksammade aspekter att framkomma samtidigt som tillvägagångssättet gör det möjligt att jämföra intervjuer med varandra, vilket är en förutsättning för den teorigererande ansatsen. För denna studie är intervjuer ytterst ett sätt att undersöka och förstå hur kommuner arbetar och förhåller sig till frågan om utbildad personal i förskoleverksamheten. Genom intervjuer ämnar författaren generera material som i ett första steg kodas, sedan kategoriseras och i slutändan landar i ett teoretiskt bidrag på ett område som än så länge saknar just teoretiskt djup. Den teorigererande processen är i förlängningen också ett sätt att nå teoretisk insikt om *möjliga* orsaker bakom att vissa kommuner lyckats höja förskollärartätheten. Därmed ämnar studien alltså lägga fram en *potentiell* förklaring till utvecklingen i de studerade fallen. Som metod tillfredsställer därmed semistrukturerade intervjuer kombinerat med grounded theory studiens övergripande syfte.

Intervjuerna utgår från de fyra etiska riktlinjer som Kvale och Brinkmann (2014) ställer upp för intervjusituationen. För det första ska intervjuerna präglas av ett *informerat samtycke*, vilket innebär att intervjupersonerna har informerats om studiens syfte och upplägg. De ska också informeras om vilka risker och fördelar det kan innebära att delta i studien samt att de ska delta endast av egen vilja och att de har rätt till anonymitet. Genom dessa åtgärder ska kravet om *konfidentialitet* tillfredsställas. Utifrån studiens syfte önskar också författaren att fördelarna och betydelsen av kunskap som frambringas överväger den risk som deltagarna utsätts för. Det sista kravet rör *forskarens roll* i framställandet av vetenskaplig data, där korrekt och representativ information är en förutsättning för att materialet ska betraktas som just vetenskapligt. Processen ska vara transparent och så långt som möjligt validerbar (ibid: 107-112). Sammantaget ska dessa riktlinjer vägleda den

etiska och vetenskapliga produktionen av materialet. I ljuset av dessa krav har samtliga föreläsare anonymiserats och genom att det insamlade materialet är tillgängligt för läsaren via länk under Bilaga 4 är resultatet av materialinsamlingen transparent och möjligt att kontrollera.

En ytterligare faktor som måste behandlas är frågan om intervjuarens roll, vilken ytterst frågan om reliabilitet, dvs. möjligheterna till återupprepning av tillvägagångssätt och datainsamling (Yin 2007: 59). Centralt är därmed att intervjuaren framlägger de egenskaper som kan tänkas påverka intervjusituationen (May 2013: 169). I detta fall är intervjuaren 27 år gammal man av svensk och latinamerikansk härkomst. Av dessa egenskaper kan framförallt de två förstnämnda tänkas ha en inverkan på intervjusituationen i denna studie. För det första är det rimligt att anta att intervjupersoner är äldre än intervjuaren själv, vilket kan antas spela en roll för situationen då intervjupersoner kan uppleva sig själva som mer erfarna och kunniga på området. Den andra egenskapen av relevans rör intervjuarens kön, eftersom detta kan tänkas ha en inverkan på intervjuer med kvinnliga intervjupersoner då det potentiellt kan uppstå ett slags oavsiktlig "maktasymmetri" i intervjusituationen. Denna aspekt kan möjligen inte helt undvikas, men i intervjusituationerna har intervjuaren i möjligaste mån ämnat minska asymmetrin genom samarbete och ömsesidighet i förståelsen (Kvale & Brinkmann 2014: 52).

Precis som andra metoder bär intervjumetoden på tillkortakommanden. Forskaren riskerar att intervjupersoner förskönar, upphöjer sin egen roll eller bara delar med sig av en del av berättelsens helhet (Kvale & Brinkmann 2014: 197). Problem rörande själva datainsamlingen bör kunna åtgärdas åtminstone till viss grad genom att kontrollera yttringar från intervjupersonerna med andra intervjuer, dvs. en form av triangulering (Bergström 2002: 52). Materialinsamling och analys görs med en medvetenhet om att intervjupersonerna kan ha incitament att försköna bilder och upphöja den egna rollen. Därför har inga långtgående slutsatser dragits av intervjupersonernas framställningar, vilket läsaren kan följa under "Resultat explorativ analys".

Kodningsprocessen är en central del av grounded theory som analytisk ansats. När material samlats in kodas och definieras detta, vilket utgör det första steget i formulerandet av teori. Ord, meningar eller segment av data namnges, för att i ett nästa steg undersöka om mönster återfinns i materialet eller om särskilt

viktiga pusselbitar framträder (Charmaz 2014: 113). I det inledande skedet ligger kodningen "nära" den ursprungliga texten, vilket innebär att kategorier inte på förhand ska ligga till grund för tolkningar. Kodningen upphöjer data till en högre "begreppslig nivå" (Wagenaar 2013: 261), som under processens gång används för att skapa kategorier och teman, där återkommande och centrala punkter samlas för att utgöra byggstenar i den teori som genereras (Charmaz 2014: 192). Genom denna analytiska process har denna studie genom kodning och kategorisering ämnat landa i en teoretisk kropp som kan utgöra grund för vidare forskning i ämnet, samtidigt som den begränsade generaliserbarheten i föreliggande problemområde beaktas.

För genomförandet av intervjuerna har intervjufrågor formulerats på förhand, vilka är tänkta att fånga de teman som ur de teoretiska utgångspunkterna framstår som relevanta (Kvale & Brinkmann: 172-175). I intervjuguiden förekommer dessutom än mer öppna frågor som försöker fånga intervjupersonernas föreställningar om vilka faktorer som påverkat utvecklingen i deras kommun. Baserat på de ämnen som framkommer ur svaren fokuseras frågor mot de faktorer som framstår centrala för intervjupersonerna. Detta för att utröna vad som kan utgöra förklaringar bakom de skilda utvecklingarna i kommunerna. I linje med arbetssättet i grounded theory har intervjufrågorna utvecklats under den analytiska processens gång, där svar i en intervju kan lägga grund för frågor i nästa (Charmaz 2014: 17-18). Resultatet från de tre intervjuerna med företrädare för positiva fall används som utgångspunkt i en del av de intervjufrågor som ställts till företrädare för negativa fall. Läsaren kan i Bilaga 1 och Bilaga 2 jämföra den ursprungliga intervjuguiden med de frågor som tagit form under processens gång. Exempelvis har ämnen som uppkom under den första intervjun använts omformulerade till frågor för senare intervjuer. Resultatet av analysen av de positiva fallen har sedan använts som frågeställningar vid intervjuerna med företrädare för de negativa fallen. Som också framgår av det redovisade materialet i Bilaga 4 har frågorna inte vid varje intervjutillfälle ställts i den ordning som återfinns i intervjuguiden. Vid några tillfällen har intervjupersonerna under intervjuernas gång besvarat eller berört ämnen som frågorna varit tänkta att fånga, vilket därför gjort att ordningen ändrats eller den tänkta frågan inte ställts.

4 Resultat deskriptiv och förklarande analys

I detta kapitel redovisas resultatet från den deskriptiva analysen och resultatet av den förklarande analysen, vilka tillsammans ämnat svara mot studiens övergripande frågeställning. Resultatredovisningen för respektive analys följs av tolkningar och diskussion kring resultaten och vad det innebär i relation till studiens frågeställningar.

Deskriptiv analys

I ett första steg sammanställdes först de olika kommungrupperna genomsnittliga förskollärartäthet, uttryckt som ”antal barn per förskollärare” för åren 2014 och 2018. Undersökningen av utvecklingen gjordes genom SPSS-testen “One-way between-groups ANOVA”. Syftet med testet är att undersöka om det finns signifikanta skillnader mellan olika grupper baserat på en beroende variabel (Pallant 2016: 259-260), vilket i detta fall innebär en undersökning av signifikanta skillnader i förändringen i förskollärartäthet mellan olika kommungrupper. För att göra läsaren införstådd med vad som undersöks följer nedan två tabeller med genomsnittstal för respektive kommungrupp och antalet barn per förskollärare för respektive år.

Kommungrupp	Antal barn per förskollärare 2014
Storstäder	14,07
Pendlingskommun nära storstad	16,09
Större städer	11,15
Pendlingskommun nära större stad	11,59
Lågpendlingskommun nära större stad	10,38
Mindre stad/tätort	10,31
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	11,02
Landsbygdskommun	10,77
Landsbygdskommun med besöksnäring	11,38

Tabell 4.1

Kommungrupp	Antal barn per förskollärare 2018
Storstäder	15,20
Pendlingskommun nära storstad	15,41
Större städer	11,86
Pendlingskommun nära större stad	11,63
Lågpendlingskommuner nära större stad	11,60
Mindre stad/tätort	10,89
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	12,05
Landsbygdskommun	12,45
Landsbygdskommun med besöksnäring	12,29

Tabell 4.2

I testet "Welch" för homogenitet i variationen uppnår modellen $Sig.=0,113$, vilket inte strider mot att antagandet om homogenitet i variationen. Resultatet har dock åstadkommits genom att värden för Täby kommun har justerats från -17,8 till -5,8 och för Klippans kommun från -10,4 till -5,4. Detta för att kunna utföra ANOVA-test utan att bryta mot antagandet om normalfördelning (Pallant 2016: 259). Dessa fall utgjorde med ursprungliga värden extremfall som påverkade antagandet om normalfördelning. Läsaren kan notera att skillnaden i genomsnittsvärde för kommungruppen "Pendlingskommun nära storstad" för respektive år, vilket redovisas i tabell 4.1 och 4.2, är större än det som redovisas i tabell 4.3. Skillnaden beror på justeringen av värden för Täby kommun som tillhör kommungruppen. Även justeringen av värden för Klippans kommun påverkar således det sammantagna värdet för kommungruppen "Pendlingskommun nära större stad". Således ska läsaren vara medveten om att värden justerats för att kunna genomföra en korrekt undersökning av variationen.

ANOVA-testet ger resultatet $Sig.=0,020$, vilket innebär att det föreligger signifikanta skillnader i den oberoende variabeln mellan de olika kommungrupperna (Pallant 2016: 259-260). Signifikansnivån innebär här att det med 98 % säkerhet går att säga att variationen inte är ett resultat av slumpen. I tabell 4.3 nedan kan resultatet för "förändring i förskollärartäthet" för de olika kommungrupperna utläsas. Som framgår av tabellen är det endast i kommungruppen "Pendlingskommun nära storstäder" som antalet barn per förskollärare minskar (-0,40), vilket alltså innebär att *förskollärartätheten* i genomsnitt ökat i denna grupp. I övriga kommungrupper ökar antalet barn per förskollärare, vilket innebär att *förskollärartätheten* sjunker i dessa kommungrupper. Denna utveckling varierar dock mellan kommungrupperna, där grupperna "Storstäder" och "Lågpendlingskommun nära större stad" är de som i snitt ökar antalet barn per förskollärare mest. Resultatet visar att det existerar signifikanta skillnader i utvecklingen mellan kommungrupperna och att *förskollärartätheten* sjunker i alla kommungrupper förutom en.

Kommungrupp	Förändring 2014-2018
Storstäder	+1,13
Pendlingskommun nära storstad	-0,40
Större stad	+0,72
Pendlingskommuner nära större stad	+0,14
Lågpendlingskommun nära större stad	+1,21
Mindre stad/tätort	+0,58
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	+1,03
Landsbygdskommun	+0,89
Landsbygdskommun med besöksnäring	+1,07

Tabell 4.3

SKR:s kommungruppsindelning bygger på geografiska, demografiska och ekonomiska variabler. Att utvecklingen gått i olika riktning för de olika kommungrupperna kan därmed antas bero på skillnader i strukturella faktorer för de olika grupperna. Samtidigt utvecklas så pass skilda grupper som ”Storstäder” och ”Lågpendlingskommuner nära större städer” på ett liknande sätt, vilket gör att utvecklingsmönster för olikartade kommungrupper tar sig liknande uttryck. Som också konstaterats är det endast en av kommungrupper där antalet barn per förskollärare i snitt minskar. I kommungruppen ”Pendlingskommuner nära storstad” minskar antalet barn med 0,4 barn per förskollärare, vilket innebär att förskollärartätheten ökar i denna grupp. Läsaren kan i Bilaga 4 ta del av alla värden för samtliga 290 svenska kommuner, vilket visar att utvecklingen för enskilda kommuner i denna grupp skiljer sig åt. I vissa kommuner ökar förskollärartätheten markant, medan den kraftigt minskar i andra kommuner inom samma grupp. Detta skilda mönster är närvarande i samtliga kommungrupper. Läsaren kan även notera att ”Pendlingskommuner nära storstäder” trots den positiva utvecklingen fortfarande är den kommungrupp där den genomsnittliga förskollärartätheten är lägst, med 15,41 barn per förskollärare. De olika kommungrupperna uppvisar

således en viss variation i utvecklingen i antalet barn per förskollärare. Denna variation är dock än mer påtaglig för enskilda kommuner. För att komplettera svaret på denna studies övergripande frågeställning och för att framlägga en förklaring till den variation som här observerats följer nedan en redovisning av resultatet av den förklarande ansatsen.

Förklarande analys

Genom standardiserad multipel regressionsanalys testades de oberoende variablerna mot förändringarna i personaltäthet för *hela* populationen, dvs. alla svenska kommuner inräknade. De oberoende variablerna inkluderade i regressionsmodellen (Politiskt styre, Inkomstutveckling, Befolkningsutveckling) uppgick endast till förklaringsvärdet $R^2=0,045$, vilket innebär att modellen endast förklarar 4,5 % av variationen i den oberoende variabeln. Modellen uppnår $Sig.=0,004$, vilket innebär att modellen är statistiskt signifikant och med 99,6 % säkerhet inte är ett resultat av slumpen. Den enda enskilda variabel som uppnår statistisk signifikant bidrag till variationen i y var “procentuell befolkningsutveckling”, vilken uppgår till den standardiserade betakoefficienten 0,181 och signifikansnivån $Sig.=0,002$. Variabelns semipartiella korrelationskoefficient uppgår till -0,178, vilket indikerar att befolkningsutveckling samvarierar med y men att denna korrelation är relativt svag. I Bilaga 3 kan läsaren ta del av den fullständiga förteckningen av tabeller och resultat av den standardiserade multipla regressionsanalysen.

Variabel	Standardiserad koefficient Beta	Signifikans
Procentuell befolkningsförändring	-0,181	0,002
Inkomstutveckling	-0,580	0,326
Politiskt styre	-0,054	0,353

Tabell 4.4

Sett över hela populationen har alltså endast variabeln “procentuell befolkningsutveckling” ett signifikant samband med den oberoende variabeln. Av de inkluderade variablerna i modellen är därmed denna variabel den enda strukturella faktor inkluderad i modellen som med fog kan hävdas ha en effekt på *y*. Som enskild variabel har befolkningsutveckling ett samband som förklarar 18 % av variationen, vilket är ett intressant resultat i sammanhanget. En stark befolkningsökning tycks utifrån analysen ha ett samband med en *ökad förskollärartäthet*, eller ett minskat antal barn per förskollärare.

Samtidigt tycks det svårt att sluta sig till att befolkningsutveckling *per se* leder till en ökad förskollärartäthet. Ett rimligt antagande är att det krävs något ytterligare för att en befolkningsökning ska leda till en ökning av antalet förskollärare i den kommunala förskolan, då en stark befolkningsökning som enskild faktor inte kan tänkas förklara en ökad förskollärartäthet. En befolkningsökning kan med fog antas innebära fler barn i förskoleåldern i kommunerna, vilket därmed kräver något ytterligare för att förskollärartätheten ska *öka* samtidigt som fler barn inkluderas i verksamheten. Eftersom befolkningsökning dessutom endast förklarar 18 % av variationen indikerar resultatet att det finns fler faktorer som påverkar utvecklingen och som inte fångats i modellen. Därmed bör det finnas ytterligare faktorer – *okända variabler* - som påverkar utvecklingen i kommunerna. Faktorer som vid tiden för regressionsanalysen är okända kan bidra till att utvecklingen ser ut som den gör och förklara hur exempelvis befolkningsökning hanteras av den kommunala förskoleverksamheten. Därmed talar resultatet av de kvantitativa analyserna för att en kvalitativ analys bör tillämpas för att undersöka hur andra faktorer kan påverka utvecklingen.

5 Resultat explorativ analys

Utifrån resultatet av regressionsanalysen ovan var det endast variabeln “procentuell befolkningsökning” som hade ett signifikant samband med en ökad förskollärartäthet. I resonemanget ovan diskuterades samtidigt att denna variabel som enskild faktor inte i tillräcklig utsträckning kan förklara den utveckling som studeras, då ytterligare faktorer bör krävas för att ett ökat antal barn samtidigt möts av ett ökat antal förskollärare. Därför motiverar resultatet av regressionsanalysen en analys som söker spåra ytterligare faktorer som kan påverka utvecklingen i kommunerna. Genom intervjuer med verksamhetschefer i tre kommuner där förskollärartätheten ökat under perioden 2014-2018 har den explorativa analysen ytterligare frambringat faktorer som åtminstone verksamhetscheferna menar påverkat utvecklingen i de tre kommunerna. I ett nästa steg har intervjuer med verksamhetschefer i två kommuner där förskollärartäthet sjunkit under samma period utförts, för att undersöka hur de skiljer sig de positiva fallen. Resultatet av intervjuer och analys följer i redovisningen nedan.

Positiva fall

I intervjuerna med företrädare för kommun A, B och C framhävde samtliga att man genom organisations- och arbetssätt lyckats skapa en bild av verksamheten som gjort att både nyexaminerade förskollärare och förskollärare från andra kommuner lockats till kommunerna. En företrädare beskrev läget som att “(...) man kanske säger allmänt att vi ‘är på g’ här i [kommun A]”, vilket enligt hen bidragit till att förskollärare från närliggande kommuner sökt sig till kommunen. Framförallt menade verksamhetschefen att kommunens arbete med kompetensutveckling bidragit till den positiva bilden av verksamheten. Även ur intervjun i kommun B framställdes just det aktiva arbetet med utbildningar, reflektionsgrupper och nätverk som en bidragande faktor till att förskollärare sökt sig till kommunen, då

förskollärare angett detta som skäl till varför man sökt tjänster. Verksamhetschefen menade att organisationsstrukturen gjort att de kan "(...) ha utbildningar, jag kan samla ihop dem, vi kan ha reflektionsgrupper. Det ser man som en väldigt stor fördel när jag berättar om det i intervjuer". I kommun C beskrev verksamhetschefen att liknande arbete med kompetensutveckling och utbildning bedrivits, men att ett annat element skapat en positiv bild av kommunens verksamhet. Företrädaren framhävde särskilt att man lyckats öka den generella personaltätheten, vilket i ett nästa steg lockat förskollärare som sökt sig till en verksamhet där arbetsbelastningen framstår som lägre. Denna faktor beskrev även företrädare för kommun B som varande en central del i att man lyckats höja förskollärartätheten.

I två av kommunerna, kommun A och kommun C, framhävde företrädarna att löneläget i kommunerna lockat förskollärare till verksamheten. I relation till närliggande kommuner kunde kommunerna erbjuda höga löner, vilket attraherat förskollärare att söka tjänster i kommunerna. Verksamhetschefen i kommun C motiverade de höga lönerna med att betona förskollärares centrala roll för att "(...) lägg[a] grunden för det livslånga lärandet" och att arbetet i förskolan får "(...) avspegling för hur det går för studenten som går ut gymnasiet". I kontrast till de två andra kommunerna menade verksamhetschefen i kommun B att lönerna inte var högre i kommunen jämfört med närliggande kommuner. De hade exempelvis nekat förskollärare med alltför höga löneanspråk och att det därför inte var ett "(...) jätteargument att vi har jättehöga löner", utan att faktorer såsom organisationsform och rykte varit mer centrala faktorer bakom att förskollärartätheten ökat. I två av fallen framstår alltså höga löner vara en central faktor, medan det i det tredje fallet inte tycks varit en central del i den utveckling verksamheten tagit.

Verksamhetscheferna i kommun A och kommun C menade att den ökade förskollärartätheten i viss utsträckning berodde på att man aktivt arbetat för att personal i verksamheten ska vidareutbilda sig till förskollärare. I kommun A uppmuntrade man barnskötare att utbilda sig till förskollärare, där bibehållen lön samt annat ekonomiskt stöd genom exempelvis bekostad studielitteratur och resor bidrog till att anställda i verksamheten valt att vidareutbilda sig, vilket även var fallet i kommun C där man stöttat barnskötare som velat vidareutbilda sig genom bibehållen lön för halva den arbetsdag de studerar.

I alla tre kommuner framhöll företrädarna att organisationsstrukturen varit avgörande för utvecklingen av verksamheten. I kommun A beskrev verksamhets-

chefen att utvecklingen tagit fart när förskoleverksamheten i det dagliga arbetet separerats från senare skolformer och genom att man instiftade just tjänsten som verksamhetschef för förskolan. Företrädaren beskriver förändringen på följande vis:

(...) jag började på det här 2011, med verksamhet för förskolan. Innan jobbade vi inte såhär riktigt, utan då jobbade förskola och skola tillsammans. Det var mycket att skolan tog mycket tid och plats. Därför jobbade jag starkt för att stärka förskolan och titta på vad förskolan behöver (...). [V]i jobbar mycket för att utveckla hela [Kommun A:s] förskolor där vi tittar på vad vi behöver utveckla. Med övergripande gemensam kompetensutveckling för hela [Kommun A:s] förskola.

Under den tidigare organisationsformen tog alltså senare skolformer mycket plats, vilket gjorde det fokuserade arbetet mot förskolans utveckling svårare. När verksamheterna separerades kunde verksamhetschefen fokusera arbetet mot att utveckla just förskolan som skolform och på ett övergripande plan arbeta mot att utveckla kompetensen i verksamheten.

Även verksamhetschefen i kommun B vittnar om att en organisationsförändring varit avgörande för utvecklingen av förskoleverksamheten i kommunen. Ur hans beskrivning av den föregående organisationsformen går en tidigare brist på övergripande styrning att skönja, då det enligt hen var svårt att arbeta för ökad kvalitet och likvärdighet när förskolorna var organiserade utifrån de grundskolor som förskolorna var knutna till. I den föregående formen leddes kommunens förskolor av rektorer för skolor, vilka inte i varje läge fokuserade insatser mot förskolan. När ledningen av förskolan istället togs över av verksamhetschefen och därmed kunde styras centralt öppnades nya möjligheter till att medvetet arbeta med kvalitetsfrågor och säkra den kompetens som krävs för en hög kvalitet. Följande citat belyser effekten av omorganiseringen av verksamheten:

Före 2014 var det så att respektive rektor var rektor över både skola och förskola. Det var ju då skolfolk om man säger så. 2014 så gjorde vi en omorganisation och då tillsatte vi mig som förskolechef med en bakgrund som förskollärare och som arbetat i förskolan i många många år. Då blev jag chef för samtliga förskolor i kommunen istället (...). [D]et vittnar alla mina pedagoger om att det var ett otroligt lyft för förskoleverksamheten att man fick en chef som var riktigt kunnig inom

förskoleverksamheten och kunde hålla samman alla förskolor. (...) [D]et blev en sammanhållen organisation där jag har koll eller vad man ska säga på alla förskolor i organisationen och kan då arbeta för att uppnå en likvärdighet.

Att förskolan kunde organiseras mer självständigt och styras centralt framställs alltså i likhet med kommun A som en framgångsfaktor. Verksamhetschefen beskriver det som att organisationsförändringen gjort att hen kunnat ha ett "helhetsperspektiv på förskoleverksamheten", vilket alltså inte var fallet när förskoleenheterna var kopplade till grundskolor och där en sammanhållen styrning av verksamheten saknades.

I kommun C lyftes också organisationsformen upp som en viktig faktor bakom att kommunen kunnat utveckla verksamheten och öka antalet förskollärare i kommunen. Även där organiseras verksamheten centralt och företrädaren för verksamheten påpekar även i detta sammanhang att just organisationsstrukturen skapat en positiv bild av verksamheten och attraherat förskollärare till kommunen:

(...) vi rustar alla våra förskolor på samma sätt, de får en likvärdig utbildning, och så vi jobbar med förskolorna som, om man tänker att alla förskolor är en enhet och förskolan blir en enda stor enhet (...), det är på ett likvärdigt sätt vi arbetar. Det tror jag har varit framgångsrikt.

Även i kommun C tycks just en central och enhetlig verksamhet som arbetar mot likvärdighet varit ett framgångsrikt organisations- och arbetssätt. Verksamhetschefen framhäver att just den enhetliga strukturen har effekter hela vägen ner till pedagogerna som arbetar ute i förskolorna: "Med att vi har den här grundstrukturen så tror att det är så att pedagogerna känner sig trygga i hur de ska arbeta och hur de ska få stöd i sitt arbete". En enhetlig struktur i både organisation och arbetssätt framstår i likhet med de andra kommunerna som viktiga faktorer för verksamhetens utveckling i kommun C.

Som ett led i att skapa mer enhetliga och sammanhållna organisationer framhävde företrädarna också att detta öppnat upp möjligheterna till nya strategier och arbetssätt för exempelvis kompetensutveckling och kvalitetsarbete mer generellt. Genom att sätta en mer enhetlig struktur möjliggjordes också att centralt tagna beslut och riktlinjer kunde appliceras på hela den kommunala

förskoleverksamheten. Verksamhetschefen i kommun A menar att organisationsförändringen gjort att “(...) vi jobbar mycket för att utveckla hela [kommun A:s] förskolor där vi tittar på vad vi behöver utveckla. Med övergripande gemensam kompetensutveckling för hela [kommun A:s] förskola”. Förutom att just satsa på kompetensutveckling genom föreläsningar och diskussionsfora har man har bland annat försökt säkra tillgången till förskollärare genom att ekonomiskt stödja barnskötare som vill vidareutbilda sig till förskollärare. Personal som redan har förskolläraryrket söker handledarutbildningar med bibehållen lön som stöd för kompetensutveckling. Just handledarutbildningar menar verksamhetschefen gjort att man har kunnat ta emot fler förskollärestuderande, vilket fungerat som ett indirekt sätt att rekrytera förskollärare till verksamheten.

Det arbetssätt med specifik kompetensutveckling för varje anställd och en gemensam organisation för kompetensutveckling för verksamheten som helhet har enligt verksamhetschefen i kommun A lett till att “[d]et vi har kommit fram till i förskolan, det är andra kommuner som lyssnat på det och vi har föreläst för andra kommuner (...). Så de har tagit kontakt, så vi är nog på rätt väg”. Enligt verksamhetschefen har alltså andra kommuner intresserat sig för det arbete de utför i förskoleverksamheten och kommunen har haft möjlighet att sprida erfarenheter genom föreläsningar, vilket tyder på att arbetssätt och strategier varit lyckosamma.

I kommun B har man tvärt emot kommun A inte satsat på samma former av stöd för kompetensutveckling. Verksamhetschefen i kommun B menar att det aldrig varit aktuellt att ekonomiskt stödja enskild personal som velat vidareutbilda sig, varken vad gäller barnskötaryrket eller förskolläraryrket. Dels menade företrädaren att den ekonomiska situationen i kommunen inte tillåtit det, dels att man genom att bekosta personers kompetensutveckling riskerar att lägga resurser på en individ som kan välja att byta kommun eller söka sig till fristående förskolor. Gällande kompetensutveckling har man istället valt att satsa på utbildningar för hela personalstyrkan och öppnat upp utrymme för reflektions- och diskussionstid i arbetslagen. Förskollärare i kommunen erbjuds mycket planeringstid, samt att organisationen av verksamheten gjort att samtliga förskollärare har sin planering vid samma tidpunkt. Organisationsformen gör att:

Det blir inte så att om man får en timme över någon gång att man kan sitta ner några förskollärare, utan här har vi tydlig organisation, här ska ni få möjlighet till kvalitetsarbete och utvecklingsarbete för just förskollärare och deras uppdrag.

Detta innebär att förskollärare har möjlighet till gemensamma tider för planering och reflektion, vilket enligt verksamhetschefen gjort kommunen till en attraktiv arbetsgivare och gör att förskollärare lockas till verksamheten.

I kommun C stödjer man arbetet ute i förskolorna genom så kallade pedagogiska handledare, vilka är med och vägleder förskollärare och annan personal i det projektinriktade arbetssätt man anammat i kommunen. Organiseringen av det pedagogiska arbetet med tydliga utvecklingsmål och stöd i arbetet mot detta gör att pedagogerna i kommunen "(...) känner sig trygga i hur de ska arbeta och hur de ska få stöd i sitt arbete, och då är det ju främst förskollärare i sitt huvuduppdrag". I kommunen har man dessutom stöttat vidareutbildning för personalen genom bibehållen lön en del av dagen och genom bidrag för litteraturkostnader. Vid frågan om de anser att det utgör en risk att lägga resurser på enskild personals kompetensutveckling svarade verksamhetschefen att:

Jag tänker så att visst det är alltid en risk, men jag tänker att det inte är en risk. Jag tänker såhär att vi helst behåller dem i vår kommun. Men om man ska se det i ett vidare perspektiv så är förskolan nationell och vi lägger grunden för medborgare som ska leva i vårt samhälle.

Vidare har andra kommuner också intresserat sig för den pedagogiska styrningen av verksamheten i kommun C, där man satt en standard för samtliga förskolor i kommunen vad gäller förskolans lärmiljöer samt arbetat med specialpedagoger för att stödja pedagogernas arbete med barn med särskilda behov. Strukturen leder till att "[d]et blir en systematik i det, (...) det börjar sprida sig mer och mer, där är det nog inte så tokigt att jobba trots att det inte är [storstadsregion], och lägg till då att vi har väldigt bra löner i förhållande". Arbetssättet tycks alltså tillsammans med det goda löneläget bidra till att förskollärare sökt sig till kommunen, där organiseringen av arbetet och höga löner gjort kommunen till en attraktiv arbetsgivare.

* * *

I alla tre positiva fall framhävde företrädarna vikten av en lyhörd barn- och utbildningsnämnd för en framgångsrik utveckling av förskoleverksamheten. I kommun A har verksamhetschefen framfört behovet av fler förskollärare till barn- och utbildningsnämnd, vilken enligt företrädaren varit lyhörd och bistod med mer resurser. Verksamhetschefen påtalade att “[v]i har tagit den här frågan med politiken, det här att det behövs fler förskollärare. Det kostar mer pengar med förskollärare. Vi har fått utökad ram, sen kan man alltid önska sig mer”. Samtidigt påpekar verksamhetschefen att vissa partier istället propagerat för en utökad pedagogisk omsorg, vilken inte har samma krav på utbildning och förskollärare som i förskolan. Verksamhetschefen beskriver det potentiellt problematiska med en utvidgad pedagogisk omsorg som att “(...) för mig är det en stor fråga när det gäller likvärdighet” och att “[l]ikvärdigheten för barnen i [kommun A] kan man ha en dialog om, faktiskt. Det händer att vi har den diskussionen. Sen förstår politiken att det är viktigt med förskollärare i förskolan”. Sammantaget vittnar företrädaren om en situation där politiken i vissa fall prioriterar andra områden än just ett säkrande av kompetensnivåer i förskolan, men där förvaltningen ändå genom politiken getts utrymme att öka mängden förskollärare. Genom att politiken tagit till sig förvaltningens synpunkter har mer resurser tillförts till verksamheten och fler förskollärare har kunnat rekryteras, vilket vittnar om att förvaltningens inflytande över politiken.

Även i kommun B har förvaltningen kunnat påverka politiken vad gäller mål och visioner. Verksamhetschef i kommun B vittnar om att tidigare mål för förskoleverksamheten var formulerade på kommunalpolitisk nivå, vilka inte låg i linje med den faktiska verksamheten som bedrevs i förskoleverksamheten i kommunen. Verksamhetschefen gjorde politiken uppmärksam på detta, vilket gjort att förskolans mål nu harmoniserar med de statligt formulerade målen i läroplanen: “Det är liksom inte motsatser, att det kommunala uppdraget och det statliga går kors om, utan det går hand i hand. Där har politiken tagit till sig och verkligen lyssnat”. Detta kan förstås som att politiken i kommunen tagit in förvaltningens synpunkter och anpassat mål och visioner för att bättre överensstämja med det arbetssätt som syftar till att möta de statligt satta målen och regleringarna, vilket var det sätt verksamheten redan bedrevs på. Genom att verksamhetschefen uppmärksammat

politiken på detta styr alltså snarare statligt formulerade mål verksamheten idag, vilket också företrädaren menar bör vara den vision verksamheten arbetar mot.

Vid frågan om politiken varit drivande i att öka förskollärartätheten menar företrädaren att så inte varit fallet, men att politiken "(...) vill att vi ska anställa förskollärare naturligtvis", och att "(...) jag har rätt så fria händer att sköta rekrytering själv". Hen har inte fått en utökad ram i syfte att just rekrytera förskollärare, utan istället är det attraktiva arbetsvillkor såsom mycket planeringstid och arbetskläder gjort att hen kunnat rekrytera fler förskollärare trots att politiken inte aktivt arbetat för att höja förskollärartätheten. Snarare än att politiken varit aktiv i frågan menar verksamhetschefen att just omorganisationen gjort att det blir "(...) skillnad på kvalitet (...) om jag samlar alla och kan bedriva en helt annan utveckling och sätta en helt annan organisation. På gott och ont är det ju så att det är jag som styr det mesta". Verksamhetschefen har alltså efter omorganisationen relativt autonomt kunnat styra och sätta den verksamhet som hen anser lämplig och har kunnat göra detta utan direkt påverkan från den kommunala politiken, men också utan specifika politiska insatser i syfte att höja förskollärartätheten.

I kommun C återkommer teman från de övriga två kommunerna. Likt dessa kommuner har förvaltningen i kommun C kunnat sätta agendan för utvecklingen av verksamheten i kommunen. Verksamhetschefen menar att förvaltningen har ett stort ansvar att informera och tydliggöra för politiken om det uppdrag och den verksamhet som bedrivs i förskolan, då politiker i nämnd är så kallade fritidspolitiker och har annan sysselsättning vid sidan om politiken. Även i kommun C har förvaltningen lagt fram förslag för utveckling av verksamheten som kräver resurstillsförelse och fått gehör för dessa förslag från politiskt håll. Snarare än att politiken försöker styra verksamheten utifrån politiskt satta mål tycks förvaltningen kunna framlägga åtgärder de anser lämpliga, vilket illustreras av följande citat: "Det är liksom, ett givande och tagande, att vi verkligen försöker lyfta fram det som är viktigt för verksamheten så att de också kan ta politiska beslut". Att förvaltningen har ett stort inflytande menar företrädaren beror på kommunens storlek och att förvaltningen därigenom kan ha ett nära samarbete med nämnd.

Vid frågan om någon särskild politiker varit central för drivandet av utvecklingen vad gäller förskollärartäthet i kommunen svarar verksamhetschefen: "[n]ej, inte kanske drivande politiskt. Jag kan nog tycka att de har varit väldigt intresserade, om vi ska ta en sammantagen bild tycker jag nog att de varit

intresserade samtliga partier som sitter i våran nämnd”. Citat som dessa tyder på att likt situationen i kommun A och kommun B så har förvaltningen eller verksamhetschefen själv drivit utvecklingen, då företrädaren snarare än att peka på politiska initiativ menar att förvaltningen snarare gett sin bild av verksamheten, vilka behov som finns och vilka åtgärder som behövs. I relationen mellan politik och förvaltning tycks alltså förvaltningen i alla tre kommuner ha utrymme och inflytande nog att påverka politiken att ta beslut som sammanfaller med den vision förvaltningen har för verksamheten.

Negativa fall

I jämförelse med kommunerna ovan har kommun D och E följt den nationella utvecklingen i antalet barn per förskollärare. Verksamhetschefen i kommun D menar att man tidigare haft bättre arbetsvillkor och färre barn per pedagog än andra kommuner i regionen, vilket gjort att förskollärare tidigare pendlat till kommunen. När andra kommuner i närheten kommit ifatt beträffande antalet barn per pedagog, det vill säga lyckats sänka antalet, har förskollärare istället valt att undvika den pendlingstid som följt av arbete i kommunen. Följande citat belyser den utveckling företrädaren lyfter fram:

(...) [M]an pendlar inte från [större kommun i närheten] eller [centralort i regionen] till [kommun D] för att ta ett jobb. Det kunde vi se för några år sedan, för då hade vi rätt bra arbetsvillkor här, färre barn per grupp än [centralort i regionen]. Men nu har vi samma antal som [centralort i regionen], så då känner man att lika väl kan slippa den här pendlingstiden för villkoren är lika.

Just förhållandet till centralorten i regionen pekas ut som en faktor bakom att den egna förskollärartätheten utvecklats negativt. Verksamhetschefen menar att den positiva utvecklingen av förskoleverksamheten i centralorten har att göra med expansionen och befolkningsökningen i denna kommun, vilket gjort att behovet av förskollärare ökat och att man knutit till sig de flesta av de som examineras vid universitetet i kommunen. Denna situation har därmed lämnat få förskollärare över till kommun D, vilket i kombination med att arbetsvillkoren i närliggande

kommuner närmat sig arbetsvillkoren i kommun D gjort att färre pendlar in för arbete i kommunen. När löneläget i kommunen dessutom liknar övriga kommuner i närheten har kommunen inte heller kunnat knyta till sig förskollärare genom att erbjuda högre löner än konkurrerande kommuner.

Även i kommun E har man tidigare kunnat erbjuda bättre arbetsvillkor i form av högre löner än kommuner i närheten har kunnat göra. Verksamhetschefen menar att "(...) nu när andra kommer ifatt så inser man att det inte är lika intressant att pendla om man kan få samma lön i sin hemkommun". Just att andra kommuner i närheten närmat sig arbetsvillkoren i kommun E tycks alltså även där gjort att en del anställda bytt kommun och att färre förskollärare från närliggande kommuner söker sig till kommun E. Samtidigt menar verksamhetschefen att kommunen också dragits med pensionsavgångar för en stor andel förskollärare, vilka med grund i den nationella bristen på förskollärare inte kunnat ersättas med nyexaminerad personal eller förskollärare från andra kommuner. Verksamhetschefen menar dessutom att genom att kommunen vuxit mycket de senaste åren så har just förskollärartätheten minskat, då fler barn i verksamheten och nybyggda förskolor gjort att "(...) vi fått spä ut [de förskollärare vi haft] på de här förskolorna". Hen beskriver situationen som att: "(...) jag har ju förstått att även de förskollärare man utbildar i universitetsstäderna så räcker inte förskollärarna. Då kan man förstå att vi som bor här utanför, då finns det i princip inga kvar till oss". Svårigheterna i att täcka pensionsavgångar och det högre antalet barn menar företrädaren alltså beror på just det begränsade utbudet samt att utbildningsorter fångar upp många av de förskollärare som examineras på orterna. Detta i kombination med att kommunen inte längre erbjuder högre löner än närliggande kommuner tycks alltså gjort att förskollärartätheten sjunkit i kommunen och kommunen hamnat i en svårhanterlig situation.

Organiseringen av förskoleverksamheten i kommun D framstår som mindre centralt styrd än de tre positiva fallen. Utifrån verksamhetschefens vittnesmål tycks rektorerna vid förskolorna ha ett stort utrymme att styra verksamheten för varje förskola i relativ autonomi gentemot förvaltningen:

Vi ger upp riktlinjer för hur vi ska lägga upp arbetet, sen är arbetet för varje person. Men det finns ändå ett stort utrymme att skapa och göra sitt eget arbete. Det är viktigt

att det finns. För en rektor måste kunna det här finliret. Sen kan man ha tre förskolor och de tre förskolorna är inte alls likadana, och då måste de läggas på olika sätt.

Verksamhetschefen betonar varje förskolas särdrag och lägger därmed fram argument om att varje förskola måste styras utifrån de villkor och förutsättningar som gäller i den kontexten. Vid frågan om vad detta innebär för likvärdigheten mellan kommunens förskolor svarar företrädaren att "(...) jag försöker från mitt håll att göra det så likvärdigt som jag kan utifrån de pedagoger som finns och de barn som finns. Sen är det ju inte alltid jag styr det. Men man försöker". Även följande citat belyser hur styrningen av verksamheten tar sig uttryck:

(...) jag försöker vara med i processen, det är rektorerna själva som sköter rekryteringen (...). Sen måste ju den blivande arbetstagaren vilja till den förskolan också. Om den hellre vill till den andra, då låter vi de komma dit.

Det tycks alltså som att verksamhetschefen försöker, men inte i alla lägen kan, styra verksamheten mot likvärdighet. Sett i ljuset av den bild som exempelvis verksamhetschef för kommun B ger av verksamheten i sin kommun verkar styrningen av verksamheten i kommun D vara mindre central och varje förskola tycks i högre utsträckning styras mer decentraliserat genom respektive rektor. I kontrast till detta beskrev verksamhetschefen i kommun B vad organisationsförändringen skapat som att: "På gott och ont är det ju så att det är jag som styr det mesta". Verksamhetschefen i kommun B framhåller också att den sammanhållna och centralt styrda organisationen varit "(...) ett otroligt lyft för förskoleverksamheten" och en faktor bakom den ökade förskollärartätheten i kommunen. Just avsaknaden av en sammanhållen organisation som kan styras centralt från förvaltning kan potentiellt utgöra en faktor bakom att kommun D i kontrast till exempelvis kommun B inte lyckats höja förskollärartätheten, utan att denna istället sjunkit under perioden 2014 -2018. Detta då även verksamhetschefer i kommun A och C framhöll att en mer enhetlig och centralt styrd organisation varit en framgångsfaktor för utvecklingen av förskolan i kommunerna.

I kommun E framstår styrningen och organiseringen av verksamheten mer lik den som förekommer i de kommuner där förskollärartätheten ökat. Utifrån ett likvärdighetsperspektiv är förvaltningen med och försöker styra förskollärare till de

områden där förskollärartätheten i kommunen är som lägst. Verksamhetschefen beskriver processen på följande vis:

Vi följer varje månad hur många procent förskollärare man har i sitt område. Och sen är det jag som, sen fördelar vi vilka som får rekrytera. Om man då ligger under [*sic*] det här snittet på 39 % så får man inte rekrytera utan vi vill ha upp alla dit, för det är ju olika, vissa kanske har 50 % och andra har 30 %. Och slutar någon i ett område där man har 50 % så får de inte rekrytera förskollärare utan då är det de andra som lägger ut annonser.

Förvaltningen är alltså med och försöker styra rekryteringen för verksamheten mot att uppnå en likvärdighet i förskollärartätheten i kommunen, vilket tyder på en högre grad av centralstyrning och enhetlig verksamhet än vad kommun D visar upp. Man har dessutom skapat tjänster där förskollärare får ett utökat uppdrag att ta hand om undervisning för fler avdelningar än den egna, där tjänsterna riktas mot de områden där förskollärartätheten är låg.

När det kommer till särskilda insatser mot kompetensförsörjningen i kommunen har kommun D likt de positiva fallen ett stöd för personal som önskar vidareutbilda sig till förskollärare. Bland annat tillåts personalen gå ner i arbetstid med bibehållen lön och de får dessutom all litteratur betald. För att höja kompetensen i verksamhet menar företrädaren att rektorerna för förskolorna håller olika former av fortbildningar och andra kompetensutvecklande insatser. Företrädaren framhåller också att "(...) vi har pedagogiska utvecklare och vi har en IKT-förstelärare i kommunen som också hjälper till att stötta i processerna". Verksamhetschefen påpekar också att hen ser ett ökat intresse för pedagogiska frågor i allmänhet och för digital teknik som pedagogiskt hjälpmedel i synnerhet bland personalen. Vid frågan om vad det beror på svarar hen: "(...) här i [kommun D] tror jag faktiskt det handlar mycket om den rektorsorganisation vi har. Vi har organiserat för kunskapsutbyte och kompetenshöjning". Vad gäller just kompetenshöjande insatser menar företrädaren alltså att man sökt skapa en organisation för utbyte och där verksamheten gemensamt försöker lyfta kompetensen bland pedagogerna.

Även i kommun E finns liknande insatser mot personal som önskar vidareutbilda sig. Personalen får gå ner i arbetstid och schemaläggning görs så att

det passar den enskilde. Man ger stöd för litteratur och resor till studieort, men till skillnad från kommun D bibehålls inte lönen för den tid som avsätts för studier. Detta kan tänkas ligga bakom den stora andelen personal som inte avslutar utbildningen. Företrädaren menar att ungefär hälften av de som påbörjar deltidstudier mot förskolläraryxamen inte avslutar denna. Orsakerna till detta beskrivs på följande sätt: "(...) flera har också hoppat av för de märker att de inte mår med att jobba samtidigt (...), man är beroende av sin inkomst och man kanske inte heller har förstått att det är en ganska krävande utbildning". Avsaknaden av stöd genom bibehållen lön framstår alltså som en faktor bakom att en stor andel personal inte avslutar den förskolläraryxamen de påbörjat. Likt övriga kommuner förekommer också kompetenshöjande insatser inom förskoleverksamheten i kommun E. Verksamhetschefen menar att dessa insatser är "(...) beroende på vad vårt systematiska kvalitetsarbete visar", det vill säga att insatserna baseras på de utvärderingar av verksamheten som görs.

* * *

I relationen mellan politik och förvaltning i kommun D menar företrädaren att den ekonomiska situationen i kommunen gör handlingsutrymmet för att ta politiska initiativ mot en höjd förskolläraryxamen litet. Dessutom menar verksamhetschefen att hen inte har direkt försökt påverka politiken att fatta beslut som skulle underlätta rekryteringen av förskollärare, även om situationen har uppmärksamats och diskuterats. Följande citat beskriver situationen i kommun D:

(...) vi känner att vi har en bra förskola, jag är väldigt stolt över förskolan i [kommun D]. Så länge jag känner så finns det ingen anledning att oroa politiken i onödan. Men givetvis har vi tagit upp det här ämnet, att det är svårt att få tag på personal. Att vi kanske måste ge dem högre lön, så klart de är med i de diskussionerna men det har inte blivit så mycket.

Tillsammans med citat som "[d]e är medvetna om problematiken, det är de, de nickar och liksom, vad ska de göra" och "(...) de säger väl inte så mycket. De beklagar väl situationen som den är" framträder en bild av en situation där förvaltningen förvisso påpekar svårigheterna med rekrytering och ger läges-

beskrivningar för politiken, men där inga konkreta förslag implementerats och inget politiskt initiativ tagits för att påverka situationen. Verksamhetschefen påpekar också att det ansträngda ekonomiska läget påverkat möjligheterna till insatser mot en ökad förskollärartäthet, vilket också gjort politiken mindre benägen att satsa resurser mot detta ändamål. Företrädaren ger en bild av ett utskott (nämnd, förf. anm.) som förvisso lyssnar och är beredda att diskutera ämnet, men som inte agerat utifrån lägesbeskrivning och som tycks mindre benägna att tillmötesgå förslag om exempelvis höjda löner som en insats.

I relation till kommun D framstår det aktiva arbetet mellan förvaltning och politik mot att höja förskollärartätheten varit mer intensivt i kommun E. Verksamhetschefen beskriver ett gemensamt beslut som tagits av förvaltning och politik:

Vi hade ett beslut tidigare om att det bara skulle vara förskollärare i kommunen, sen motvilligt så ändrade vid det tillsammans med politiken och egentligen samma känsla att egentligen vill vi inte det.

Förändringen av beslutet kom till då förvaltningen menade att det ledde till en minskad kontinuitet i personalgrupperna. Eftersom tillgången på förskollärare var liten, ledde det till att endast barnskötare och annan personal kunde tillsättas till tjänster som egentligen var reserverade för förskollärare. Personer ur andra grupper anställdes enbart genom vikariat, vilket gjorde att personal byttes ut ofta och att "(...) det blir instabilt och inte trygghet för barnen och verksamheten. Det blir tungt för de andra när det är nya kollegor hela tiden". Det högt uppsatta målet kunde alltså inte tillfredsställas på grund av bristen på förskollärare, vilket ledde till en diskontinuitet i personalgrupperna. Verksamhetschefen ger dock en bild av politiken i kommunen som villig att satsa och som väl insatta i förskoleverksamhetens behov av förskollärare. Samtidigt existerar det ekonomiska hinder som gör just satsningar i den här riktningen svår:

Ja, finns det ekonomiska medel så tänker jag att de också tycker att det behövs. Men den frågan är lite irrelevant i dessa tider, mer resurser, nu gäller det att få ihop den budget som finns så att, få ut bästa möjliga ur den ekonomi vi har. Så att mer resurser i dagsläget är inte, det är inte aktuellt. Sen för vi ju naturligtvis samtal om vad vi vill

lägga. Det är vi som bestämmer om vad, hur fördelar vi de här resurserna. Men om vi inte hade haft det här läget och om de hade haft mer pengar är de absolut öppna för en dialog om vilka områden behöver vi göra satsningar på.

I kommun E framställer alltså verksamhetschefen politiken som villig och intresserad av frågan om förskollärartäthet i verksamheten. Det politiska beslutet om att enbart anställa förskollärare och verksamhetschefens bild av att politiken är villig att satsa på och diskutera vilka områden som bör prioriteras tyder på att politiken i kommunen betraktar frågan som central för förskoleverksamheten. Vad som verkar stå i vägen för sådana satsningar är just bristen på förskollärare och de ekonomiska möjligheterna att lägga resurser på sådana insatser.

Analys

I samtliga tre positiva fall framställdes just bilden av verksamheten som en central faktor för att man lyckats knyta till sig fler förskollärare till den kommunala förskolan. Man beskrev arbetet med att bli en "attraktiv arbetsgivare" genom olika former av utbildningar och arbete för kompetensutveckling samt genom hur verksamheten och arbetet organiserades i kommunen. Just arbetet med att öka attraktiviteten som arbetsgivare menar företrädarna varit särskilt betydelsefullt för den utveckling som verksamheten tagit och att detta indirekt lockat förskollärare till den kommunala förskoleverksamheten. Utifrån resultatet av intervjuerna i de positiva fallen framträder en bild där en centralt organiserad verksamhet som arbetar enhetligt och därmed kan arbeta likvärdigt som centralt i skapandet av en positiv bild av verksamheten. I alla tre fall tycks, utifrån vittnesmålen från företrädarna, detta vara en ytterst viktig faktor bakom att förskoleverksamheten kunnat utvecklas positivt i kommunerna. Den mer centrala styrningen har gjort att man kunnat skapa en övergripande struktur som personal i alla led kan förhålla sig till, istället för att varje enskild förskola sätter sin struktur och arbetar mer isolerat.

För att återknyta till tidigare forskning tycks organisationsformerna kunna tolkas i ljuset av Roos (1994) resultat. I organisatorisk mening verkar de tre positiva kommunerna befinna sig nära den "rationella" kulturen, då verksamheterna i stor utsträckning styrs centralt från förvaltning, vilken i möjligaste mån verkar försöka

styra enheterna mot en enhetlig pedagogisk grundstruktur. I kommun A och B framhåller företrädarna att just en organisationsförändring mot en mer "rationell" organisation varit lyckosam och central i utvecklingen av förskolan i kommunen. Verksamhetschefen i kommun B beskriver den föregående organisationsformen mer i termer av Roos (1994: 134) "anarkistiska" strategi, där ingen enhetlig struktur fanns och där varje enhet styrde sig själv. Övergången till den mer "rationella" strategin genom inrättandet av en verksamhetschef med befogenhet och vilja att styra verksamheten mot likvärdighet och enhetlighet menar företräden själv varit en avgörande förändring som gjort att förskollärartätheten ökat i kommunen. Företrädaren för kommun A beskriver ett liknande skede med just inrättandet av tjänsten med en verksamhetschef för förskolan i kommunen, vilken utifrån sin roll kunnat styra och förändra verksamheten mot högre kvalitet och fler förskollärare. Förstått utifrån Roos (1994) resultat verkar alltså den "rationella" organisationskulturen varit lyckosam i de tre fallen och väsentligt bidragit till utvecklingen av verksamheterna i de tre kommunerna.

I sammanhanget ska dock alltför långtgående slutsatser utifrån vittnesmålen undvikas. Att lyfta just organisationsstruktur och arbetssätt kan vara ett sätt att framhäva den egna förtjänsten och inflytandet på den positiva utvecklingen. Läsaren ska dock vara medveten om att intervjuaren *inte* frågat om just organisationsformen påverkat utvecklingen. Istället har en bredare fråga om faktorer bakom utvecklingen ställts och företrädarna har i alla tre fallen lyft upp just organisationsform och -förändring som centralt bakom utvecklingen. Utifrån detta kan dock inte slutsatsen dras att just organisationsformen varit en avgörande faktor och inget argument i termer av orsak-verkan framläggs här. Däremot reflekterar svaren en bild av vilka faktorer företrädarna *anser* eller *upplever* varit centrala, vilka intressant nog lyfts fram av alla tre företrädare.

I alla tre positiva fall framhölls att kompetensutvecklande insatser och arbetets organisering gjort att kommunerna framstår som attraktiva arbetsgivare för förskollärare. Genom en sätta en viss form för det dagliga arbetet, där förskollärare ges tid och utrymme för att planera verksamheten och tillsammans med närvaron av en struktur för hur arbetet bedrivs, tycks det som att kommunerna lyckats skapa en bild av verksamheten som intresserar både andra kommuner och lockat förskollärare till verksamheten. Även här går att skönja drag av den "rationella" strategi som kommer ur resultatet av Roos (1994) fallstudier. Den rationella

strategin (ibid: 124) tar sig här uttryck i en enhetlig struktur för det pedagogiska arbetet och planeringen av detsamma, vilket företrädarna menar bidragit till en positiv bild av verksamheten. I kontrast till de mindre enhetliga formerna för organisering i de “entusiastiska” och “anarkistiska” kulturerna framhäver verksamhetscheferna att just en fast struktur varit viktigt för rekryteringen av förskollärare i kommunerna. Den rationella organisationsformen kan därmed även här potentiellt ha bidragit till den lyckosamma utvecklingen i verksamheterna.

Även vad gäller denna punkt ska dock försiktighet prägla tolkningarna. Att beskriva strukturen för det pedagogiska arbetet i den egna verksamheten som framgångsrik och attraktiv kan likt själva organisationsform sägas ligga i linje med en bild av verksamheten som företrädarna vill förmedla utåt. Samtidigt har företrädarna och kommunerna anonymiserats, så det finns inga direkta skäl för företrädarna att framställa verksamheten i en viss dager i syfte att ytterligare förbättra bilden av förskoleverksamheterna. Slående är dessutom att samtliga företrädare, oberoende av varandra, lyfter fram liknande punkter såsom en strukturerad och enhetlig pedagogisk verksamhet som särskilt framgångsrika för förskoleverksamheten generellt. Detta kan potentiellt innebära att just arbetets organisering varit centralt för utvecklingen i dessa kommuner och att skapandet av en positiv bild av verksamheten genom särskilda insatser och en viss struktur på arbetet kan vara en faktor som gör att förskollärare lättare kan rekryteras till kommunerna, även om inga slutsatser i kausala termer här görs.

Ytterligare en gemensam faktor för de tre kommunerna är att förvaltningarna och verksamhetscheferna verkar ha ett stort inflytande och möjlighet att påverka verksamhetens utveckling. I både kommun A och kommun C har förvaltningen av politiken tilldelats mer resurser för att utveckla verksamheten och höja utbildningsnivån i arbetsstyrkan. Även verksamhetschefen i kommun B har kunnat påverka den politiska styrningen av verksamheten genom att medverka till en förändring av de kommunala målen och visionerna så att dessa mer harmoniserar med det statliga uppdraget. Samtidigt menar verksamhetschefen att hen inte föreslagit eller bett om mer resurser för att just höja förskollärartätheten, utan att utvecklingen skett utifrån den förändrade organisationen och den mer enhetligt styrda verksamheten. I relation till hypotesen om att den kommunala förskoleverksamheten styrs i ett *samspel* mellan politik och förvaltning (Erlingsson & Wänström 2015: 76-9) så kan denna punkt ytterligare preciseras utifrån resultatet

av intervjuerna. I de tre kommunerna framstår det som att det är förvaltningen som framförallt tar initiativ och kommer med förslag för utvecklingen av verksamheten. Företrädarna vittnar om situationer där man bett politiken om mer resurser och försökt påverka denna att ta beslut i den riktning som förvaltningen anser riktig. I relation till Erlingsson och Wänström (2015) tycks det alltså som att det är förvaltningen som är den primärt drivande och initiativtagande parten och att politiken har ett stort förtroende för förvaltningen och ger bifall till förslag när utrymme finns. Detta tycks bekräfta den bild av tjänstepersoners ökade inflytande och makt som tidigare studier av i kommunala frågor påvisat (ibid: 131). Förvaltningarna och framförallt verksamhetscheferna tycks alltså även i de här tre fallen sitta i förarsätet vad gäller formulerandet av policys och åtgärder.

Tolkat i ljuset av Roos (1994) organisationskulturer skiljer sig relationen mellan förvaltning och politik i de tre kommunerna mot den rationella kultur som annars tycks prägla verksamheterna i de tre kommunerna. Enligt Roos (ibid: 125) bör den rationella organisationskulturen förstås som att politik och förvaltning samverkar i utvecklandet av den pedagogiska verksamheten, där en samsyn vad gäller riktning och åtgärder präglar förhållandet. Förhållandet mellan politik och förvaltning i de tre kommunerna tycks snarare bestå i att förvaltningarna är initiativtagande och drivande i utvecklingen och att politiken ger bifall åt förslag och åtgärder förvaltningen anser lämpliga. Detta skiljer alltså de tre kommunerna från den i övrigt "rationella" kultur som präglar andra delar av verksamheten. Istället tycks förhållandet snarare likna det Roos (ibid: 130-131) beskriver som en "entusiastisk" organisationskultur, där enskilda tjänstemän driver utvecklingen, genomdriver projekt och tar fram förslag.

Bilden av den drivna tjänstemannen, i detta fall de tre verksamhetscheferna, är också intressanta i relation till den första av de teoretiska utgångspunkterna. I linje med hur Neuman (2009: 175) beskriver den decentraliserade karaktären på förskoleverksamhetens styrning så har lokala aktörer i de tre kommunerna haft ett stort utrymme att forma verksamheten. Utifrån intervjuerna framstår det som att verksamhetscheferna själva har mycket inflytande i verksamheten och kan prioritera och styra organisering och arbetssätt i verksamheten. Exempelvis beskriver verksamhetschef i kommun B sin roll som att "[p]å gott och ont är det ju så att det är jag som styr det mesta". Även de två övriga intervjuerna tillåter tolkningar som tyder på att just den intervjuade aktören haft en central roll i

verksamhetens utveckling. Verksamhetschef i kommun A menar att “[utvecklingen] beror inte på mig, absolut inte. Det beror på att tror jag att man tittar specifikt för varje skolform, vad behöver utvecklas”. Samtidigt är det just inrättandet av en *verksamhetschef* specifikt för förskoleverksamheten och att arbetet därigenom kunnat fokuseras mot förskolan som företrädaren lyfter fram som centralt i utvecklingen. I kommun C menar verksamhetschefen att “[n]är det gäller förskolans utveckling ligger det ett ganska stort ansvar på mig att lyfta upp att det är en viktigt fråga, hur gör vi med den”. Både i kommun A och kommun C menar verksamhetscheferna dessutom att deras bakgrund som förskollärare samt att de dessutom arbetat som rektorer i grundskolan gett dem ett perspektiv vad gäller just utbildningsnivåns centrala roll för att förskolan ska kunna utföra sitt pedagogiska ansvar och ge barn den utbildning som framhävs i läroplanen. Resultatet av intervjuerna tyder på att lokala aktörer har ett stort utrymme i sin roll, vilket Neuman (2009) menar följer av själva styrningen av verksamheten. Detta utrymme verkar i de tre positiva fallen gjort att lokala aktörer haft förutsättningar att påverka verksamhetens riktning och att verksamheten därför tycks formats mot attraktiva organisationsformer, gynnsamma arbetsvillkor och en positiv yttre bild av verksamheten. Dessa faktorer tycks i sin tur lett till en ökad förskollärartäthet.

* * *

Gemensamt för de två kommuner där förskollärartätheten sjunkit är bland annat att man tidigare har kunnat erbjuda förskollärare bättre arbetsvillkor än närliggande kommuner, men att andra kommuner sedan kommit ifatt. Detta har i sin tur gett förskollärare i närliggande kommuner färre incitament att arbetspendla till kommunerna, vilket tycks ha bidragit till att förskollärartätheten sjunkit i kommunerna. Som kontrast till situationen i de här två kommunerna lyfte företrädarna för de positiva fallen fram att man lyckats höja personaltätheten generellt och kunnat erbjuda högre löner än närliggande kommuner, vilket gjort att förskollärare valt att arbeta i de här kommunerna då arbetsbelastningen framstår som lägre och förtjänsten större. Just generell personaltäthet och lönenivåer framstår vara ett sätt för kommuner att bli attraktiva arbetsgivare som erbjuder goda arbetsvillkor för förskollärare, medan en minskad personaltäthet gör kommunen mindre attraktiv och förskollärare blir mindre benägna att arbetspendla till

kommunerna. Dessa faktorer är i sig inte förvånande, då goda arbetsvillkor är centrala skäl bakom arbetstagares val av arbetsplats.

Den sammantagna bilden av de två kommuner som utvecklats negativt är att i den ena är verksamheten mer decentraliserad och mindre enhetlig, medan verksamheten i den andra kommunen är mer centralt styrd och där förvaltningen påverkar och försöker styra rekryteringen av förskollärare. För att återigen spegla resultatet i ljuset av tidigare forskning framstår organisationskulturen i kommun D närmast likna den Roos (1994: 134) beskriver som "anarkistisk", med en lösare organisationsstruktur och mindre centralt styrd verksamhet i jämförelse med de tre positiva fallen. Organisationsformen i Kommun E framstår mer lik de positiva fallen i termer av organisation och styrning och verksamheten tycks bedrivas mer i den "rationella" andan. Trots det sjunker alltså förskollärartätheten i kommun E, vilket alltså tyder på att just den enhetliga och centralt styrda förskoleverksamheten *inte* är en tillräcklig faktor för framgångsrik utveckling. Trots det framhöll samtliga verksamhetschefer i de tre positiva fallen att just den enhetliga organiseringen av verksamheten varit en starkt bidragande faktor bakom utvecklingen i kommunerna. Det kan tolkas som att den enhetliga organisationen påverkas av andra kontextuella faktorer, vilka varit liknande i de tre positiva fallen men där dessa faktorer varit annorlunda i kommun E. En sådan faktor kan vara befolkningens mängd i kommunerna, då Kommun E är befolkningsmässigt cirka fyra gånger större än exempelvis kommun B och med omkring 10 000 fler invånare än den näst största kommunen i urvalet, kommun C. Den centrala styrningen kan därför potentiellt ha mindre effekt i större kommuner och organisationer, då storleken och komplexiteten detta medför kan göra styrningen mindre direkt och ändamålsenlig.

I termer av strategier och arbetssätt framstår detta i kommun D och E i mångt och mycket likna de som förekommer i de positiva fallen. Förutom att personal i kommun E inte erbjuds bibehållen lön under tiden de vidareutbildar sig till förskollärare tycks skillnaderna mellan de negativa och positiva fallen inte vara särskilt stora. Noteras ska dock att de tre verksamhetscheferna i de positiva fallen framhåller att de insatser man gjort skapat en positiv yttre bild av verksamheterna, vilket gjort kommunerna till attraktiva arbetsgivare. Det insamlade materialet tillåter dock inte reflektion över exempelvis insatsernas kvalitet eller effekt, då författaren endast fått kännedom om insatserna på en ytlig och övergripande nivå.

Därmed görs här ingen ytterligare tolkning kring de effekter som strategier och arbetssätt har för bilden av verksamheten.

I relationen mellan politik och förvaltning i kommun D och kommun E tycks även denna ta sig olika uttryck. Förvaltningen i kommun E verkar ha utrymme och inflytande att påverka politiken och politiken tycks villig att prioritera och lägga resurser på att höja förskollärartätheten i kommunen. Politik och förvaltning förefaller samtidigt även dela syn på åtgärder för och förändringar av verksamheten, vilket det reviderade målet om att enbart tillsvidareanställa förskollärare gör tydligt. I relation till Roos (ibid.) resultat tycks relationen mellan politik och förvaltning likna den hon beskriver som "rationell", där en samsyn om mål och strategier finns mellan politik och förvaltning. Snarare än att förvaltningen är den initiativtagande parten, vilket tycks vara fallet i de tre kommunerna med positiv utveckling, verkar politik och förvaltning gemensamt försöka forma verksamheten utefter en delad ambition.

Utifrån framställan av situationen i kommun D verkar förvaltningen inte ha samma möjlighet att påverka politiken att ta beslut mot en önskad riktning som var fallet i de tre positiva fallen. Samtidigt medger företrädaren att inga konkreta förslag har tagits fram från förvaltning, vilket kan ha bidragit till att politiken inte agerat. Verksamhetschefen menar att hen inte vill "oroa politiken i onödan", vilket ytterligare signalerar att förvaltningen inte betonat förskollärförsörjningen i framställningar för politiken. Då företrädaren framställer situationen som att hen inte vill vålla någon oro hos politiken och att denna inte heller tagit initiativ till åtgärder, tycks organisationskulturen svår att knyta till någon av Roos (ibid.) organisationskulturer.

Som en sammantagen bild av de två negativa fallen skiljer sig de båda åt i verksamhetens organisering och i relationen mellan förvaltning och politik. På många plan liknar dessutom organisationskulturen i kommun E de tre positiva fallen. Utifrån intervjuer med företrädarna framstår det gemensamma för de två negativa fallen snarare vara att man tidigare suttit i förarsätet vad gäller arbetsvillkor såsom personaltäthet och lönenivåer, men att andra kommuner sedan närmat sig kommunerna i just dessa hänseenden. Att kommunerna inte längre sticker ut gällande arbetsvillkor menar båda verksamhetscheferna är en del av förklaringen bakom att förskollärartätheten sjunkit i kommunerna. I diskussionen nedan reflekteras ytterligare kring denna faktor.'

Teoretiskt bidrag och fortsatt forskning

Utifrån den sammantagna bilden av de fem intervjuerna med verksamhetscheferna framträder ingen entydig bild av orsaker och faktorer bakom utvecklingen i kommunerna. Vid den inledande analysen av de tre positiva fallen framstod utifrån verksamhetschefernas vittnesmål arbetsvillkor, organisering av verksamheten och en drivande förvaltning som viktiga faktorer bakom att kommunerna utvecklats i positiv riktning vad gäller förskollärartäthet. Intervjupersonerna menade att man lyckats rekrytera förskollärare genom att skapa en positiv bild av förskoleverksamheten i kommunerna, där allt från styrning, lönenivåer, antal barn per pedagog till arbetssätt och kompetensutvecklande insatser bidragit till att skapa en attraktiv bild av verksamheten och kommunen som arbetsgivare. Detta skulle därmed kunna utgjort den empiriska och teoretiskt grundade förklaring som den explorativa analysen ämnade bidra med. Men då bilden av verksamheten i kommun E i viss utsträckning problematiserar denna bild kan ingen enhetlig teoretisk kropp för fortsatt forskning här framläggas. Istället fokuserar diskussionen nedan på särskilda punkter fruktbara för vidare analys.

Gällande arbetsvillkor förefaller resultatet från intervjuerna med verksamhetscheferna i de två negativa fallen bekräfta att just arbetsvillkor och lönenivåer är ett sätt för kommunerna att locka till sig och rekrytera förskollärare. Verksamhetscheferna i de två kommunerna menade att genom att andra närliggande kommuner närmat sig dem vad gäller löner och antal barn per pedagog hade förskollärare blivit mindre benägna att pendla för arbete i kommunerna. Detta hade i sin tur enligt företrädarna gjort att förskollärartätheten sjunkit. Ett av målen med den explorativa analysen var att frambringe faktorer möjliga att inkludera i en förklarande och kvantitativ analys, vilket i princip är fallet både vad gäller generell personaltäthet och lönenivåer. Trots det har dessa två faktorer inte kunnat testas genom ytterligare en standardiserad multipel regressionsanalys baserat på resultatet av den kvalitativa analysen. Generell personaltäthet finns som tillgänglig data från Skolverkets statistiska databas, men problemet med denna data är dock att legitimerade förskollärare redan är inräknad i rapporterad data. Det innebär att ett test för korrelation med denna data inkluderad skulle innebära att måttet för *förskollärartäthet* testas mot ett mått på generell förskollärartäthet, en data som

fångar även den del av personalen som inkluderas i måttet på förskollärartäthet. En regressionsanalys inbegripen dessa två variabler är därför inte lämplig.

Även lönenivåer är en kvantifierbar faktor som potentiellt skulle kunna inkluderas i en regressionsanalys för att undersöka dess effekt på förskollärartätheten under perioden 2014-2018. För att få tillgång till data över medellönen för förskollärare i kommunerna har Sveriges Kommuner och Regioner, Statistiska Centralbyrån och Medlingsinstitutet kontaktats. Vid kontakten med dessa framgick dock att denna typ av data inte är offentlig och därmed inte lämnas ut, vilket gör att en variabel med den typen av data inte kunnat skapas. Via SCB:s statistikdatabas finns endast data över medellöner för olika yrkesgrupper tillgänglig på *regional* nivå. Som data betraktad fyller den därmed inte det syfte den skulle behöva göra för att undersöka lönenivåernas inverkan på kommunernas rekrytering.

Trots att generaliserbarheten i det kvantifierbara faktorerna som framkommit av den explorativa analysen därmed inte kan testas mot den större populationen kan ändå andra delar av resultatet utgöra viktiga teman för vidare teoretisering inom forskningsområde. Ett sådant tema rör styrningen av förskoleverksamheten i de undersökta kommunerna. I samtliga tre positiva fall i urvalet betonar verksamhetscheferna att själva styrningen av verksamheten tillsammans med pedagogiska strukturer och kompetensutvecklande insatser skapat en attraktiv bild av den kommunala förskoleverksamheten. I ett nästa steg har detta gjort att man genom det goda ryktet kunnat rekrytera förskollärare till verksamheten och öka förskollärartätheten. Även företrädaren för kommun E, som utvecklats i negativ riktning, framställer organisationen av verksamheten som centralt styrd och enhetlig. Detta faktum gör dock inte resultatet ointressant eller irrelevant i sammanhanget. Som nämntes i analysen kan kontextuella faktorer såsom kommunstorlek här vara en faktor med påverkan på organisationsformens genomslag i verksamheten. Även om organisationerna på ett principiellt plan är lika enhetliga och strukturerade bör dock organisationens *storlek* inverka på den effekt som organisationsformen kan ha. Då kommun E är större i relation till övriga kommuner skulle effekten av organisationsformen således kunna bli svagare och inte lika märkbar genom hela verksamheten jämfört med de mindre kommunerna. Aktörer inom organisationen såsom förskollärare skulle därmed kunna uppleva organisering av verksamheten som mindre enhetlig och genomgående i större organisationer, vilket potentiellt påverkar själva bilden av verksamheten som en

helhet. Framtida forskning skulle kunna ytterligare undersöka organisationsformer och kontextuella skillnader mellan kommuner för att förstå dess inverkan på förskollärartätheten.

Framtida studier skulle dessutom kunna angripa forskningsproblemet utifrån det motsatta perspektivet och komplettera den kunskap som frambringats i föreliggande studie. Då resultatet av denna studie i viss mån pekar på att förskollärare sökt sig till kommuner med en enhetlig och centralt styrd verksamhet med goda arbetsvillkor, skulle forskning kring förskollärares val av arbetsgivare och skäl bakom byten av arbetsgivare bringa än mer klarhet i hur kommunerna kan arbeta för att attrahera förskollärare till kommunerna och bli den form av "attraktiva" arbetsgivare som lyckas höja förskollärartätheten. Med fokus på frågor kring styrning, enhetlighet, lönenivåer och arbetsvillkor utifrån förskollärares perspektiv skulle en sådan studie ytterligare bidra med kunskap till ett i nuläget relativt outvecklat forskningsområde.

Vidare påtalade företrädarna för de positiva fallen vikten av relationen till en välvillig och mottaglig politik, främst barn- och utbildningsnämnd, som agerar utefter förvaltningens lägesbeskrivningar och är lyhörd inför de förslag som kommer. Bland annat nämner två av företrädarna att man tilldelats utökade resurser genom att framhäva vikten av att anställa fler förskollärare, vilket tyder på att förvaltningarna lyckats få politiken att prioritera särskilda insatser i syfte att höja förskollärartätheten. Samtidigt visar intervjun med verksamhetschefen i kommun E att man även där genom särskilda insatser sökt forma en verksamhet med förskollärartätheten i centrum och där politiken varit en central faktor bakom riktningen. I analysen gjordes ett preliminärt och utifrån intervjuerna underbyggt antagande om att detta förhållande därmed inte ensamt lägger grunden för en positiv utveckling i rekryteringen av förskollärare. Samtidigt ska inte heller detta, likt organisationsform, uteslutas varande en viktig faktor bakom utvecklingen i de tre positiva fallen. Verksamhetschefen i kommun E menade att det främst var pensionsavgångar, att andra kommuner närmat sig arbetsvillkoren i kommunen och den generella bristen på förskollärare som gjort att förskollärartätheten sjunkit i kommunen. Detta talar i någon mån för att andra faktorer är viktigare än just relationen mellan förvaltning och politik, men också för att en starkt drivande förvaltning och en mottaglig politik fortfarande kan utgöra en viktig grund för utvecklingen av verksamheten.

6 Avslutning

Som framgår av resultatredovisning, analys och diskussion har denna studie inte lyckats besvara helheten av den övergripande frågeställningen. Den deskriptiva analysen gav en bild av något skilda utvecklingsriktningar för de olika kommungrupperna och för enskilda kommuner inom dessa. Som redovisats ovan var det endast i en kommungrupp förskollärartätheten ökat, medan förskollärartätheten i övriga kommungrupper var lägre 2018 jämfört med 2014. Resultatet av analysen visar således av bristen på förskollärare fortsatt påverkar kommunerna och att vissa kommungrupper drabbas särskilt hårt av bristen. Samma resultat visar dock disparata utvecklingsriktningar för enskilda kommuner, vilket därmed ytterligare motiverade den förklarande ansatsen i denna uppsats. Den deskriptiva analysen kan därmed sägas ha besvarat den första delen av uppsatsens övergripande frågeställning och den operationaliserade frågeställningen för analysen.

Utifrån den förklarande analysen kunde endast en variabel, befolkningsökning, sägas utgöra en faktor bakom den variation som här studerats. Denna variabel förklarade dock endast 18 % av variationen och i diskussionen kring resultatet påpekades att denna som enskild faktor inte tycks kunna förklara den variation som analysen intresserar sig för. Som en helhet lyckades alltså inte den förklarande analysen besvara den andra delen av den övergripande frågeställningen, och svaret på den operationaliserade frågeställningen blir därmed att befolkningsutveckling som enda variabel förklarar variationen i viss utsträckning. Detta resultat föranledde och motiverade i sin tur den explorativa analysen i studien, vilken genom intervjuer ämnade finna ytterligare faktorer som verksamhetschefer menar påverkat utvecklingen i just deras kommun. Sökandet efter faktorer gjordes med målet att finna faktorer som *potentiellt* även kan förklara utvecklingen även i andra fall, vilket därmed skulle kunna lägga grunden för framläggandet av ett svar på den övergripande frågeställningen.

Den inledande materialinsamlingen och analysen för den explorativa studien gav upphov till en empiriskt grundad hypotes om att organisationsform, arbetssätt, lönenivåer, generell personaltäthet och en inflytserik förvaltning utgjort centrala faktorer bakom utvecklingen i de positiva fallen. Utifrån detta resultat fokuserades materialinsamling för de negativa fallen mot dessa faktorer för att kunna föra en diskussion om skillnader och likheter med de positiva fallen. Då ett av de negativa fallen uppvisade liknande egenskaper som de positiva fallen gällande organisationsform, arbetssätt och relationen mellan politik och förvaltning fördes i analysen resonemang om effekten av dessa faktorer. Som uppmärksammades i resonemanget kan kontextuella förhållanden såsom kommun- och organisationsstorlek möjligt påverka effekten av dessa faktorer. Därmed ska resultatet inte betraktas som oväsentligt eller sakna teoretiskt värde. I de tre kommuner där förskollärartätheten ökat var förskoleverksamheten organiserad på liknande sätt och företrädarna lyfte alla fram organisationsformen som en viktig faktor bakom utvecklingen, vilket är ett intressant resultat i sig.

I den explorativa analysen framkom ytterligare två faktorer som företrädare från båda sidor menade påverkade utvecklingen i kommunerna. Verksamhetschefer i de positiva fallen menade att arbetsvillkor som hög generell personaltäthet bidragit till en positiv bild av verksamheten och gjort kommunerna till attraktiva arbetsgivare för förskollärare. Intervjuerna med företrädare för de negativa fallen tycks bekräfta dessa faktors effekt, då företrädarna menar att man tidigare legat före andra kommuner i termer av arbetsvillkor, men att en utjämning i detta gjort att färre förskollärare varit benägna att arbetspendla till kommunerna. Dessa faktorer är i princip kvantifierbara och möjliga att testa mot populationen i övrigt, men då data över faktorerna inte är tillgänglig eller tillfredsställer krav för att utföra standardiserad multipel regressionsanalys har generaliserbarheten i resultatet av den explorativa studien beklagligt nog inte kunnat undersökas.

För att avsluta diskussionen om föreliggande studie bör här också den generella bristen på förskollärare uppmärksammas. Vilket redan diskuterats angående nivån av generaliserbarhet som denna studie kan göra anspråk på är resultatet här inte en "universallösning" i meningen att varje kommun kan inspireras av arbetssätt och organisation i de positiva fallen. Tillgången på förskollärare är begränsad och prognoserna från både Regeringskansliet (2019) och SKR (2018) visar att denna tillgång måste öka för att tillfredsställa framtida behov. Därmed är

det problem som här undersökts inte endast problem som rör de svenska kommunerna, utan är en i lika hög utsträckning statlig angelägenhet. Det förslag som lyfts i Regeringskansliets promemoria om fler vägar till förskolläraryrket genom validering (2019) kan utgöra en åtgärd som ökar mängden förskollärare. Tillsammans med andra statliga regleringar och resurstillförsel kan detta potentiellt öka tillgången och behjälpa kommunerna i kompetensförsörjningen för förskolan. För som verksamhetschefen i kommun C uttrycker sig så är förskolan trots allt en av de samhällsliga institutioner som "(...) lägger grunden för medborgare som ska leva i vårt samhälle".

7 Referenser

- Bachmüller, R., Gørtz, M. & Rasmussen, A. 2014. "Long-run benefits from universal high-quality preschooling". *Early Childhood Research Quarterly* 29, s. 457-470.
- Bengtsson, Hans. 2010. *Offentlig förvaltning: Att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups Utbildning.
- Bergström, Tomas. 2002. *Organisationskultur och kommunal förnyelse: förändring i gamla hjulspår?*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi.
- Blatter, Joachim & Haverland, Markus. 2012. *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave MacMillan (e-bok).
- Bundy, Jessica. 2012. Rendering (gender) invisible: early childhood education and care in Ontario as a biopolitical social investment apparatus. I *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 33 (4).
- Charmaz, Kathy. 2014. *Constructing grounded theory*. 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cunha, Flavio & Heckman, James J. 2010. Working Paper: Investing in our young people. In *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA.
- Djurfeldt, Göran. 2009. Multipel regressionsanalys (MRA). I Djurfeldt, Göran och Barmark, Mimmi (red.) *Statistisk verktygslåda 2 – multivariat analys*, s. 105-124.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Wänström, Johan. 2015. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Förskola i brytningstid: [nationell utvärdering av förskolan]*. 2004. Stockholm: Skolverket.
- Heckman, James J. 2006. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. In *SCIENCE* 312, s. 1900-1902.

- Heckman, James J. & Masterov, Dimitriy V. 2007. The Productivity Argument for Investing in Young Children. In *Review of Agricultural Economics* 29 (3), s. 446–493.
- Hinnfors, Jonas. 1992. *Familjepolitik: samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990*. Diss. Göteborg : Univ.
- Jenson, Jane. 2006. The LEGO™ Paradigm and New Social Risks: Consequences for Children. In Jane Lewis (ed.) *Children, Changing Families and Welfare States*, s. 27-50.
- Jenson, Jane. 2011. Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: moving towards social investment. In Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme. *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Jönsson, Ingrid, Sandell, Anna & Tallberg-Broman, Ingegerd. 2012. Change or Paradigm Shift in the Swedish Preschool?. I *Sociología, Problemas e Práticas* 69, s. 47-61.
- Kjørhult, Anne Trine. 2012. The modern child and the Flexible Labour Market: An Introduction. I Jens Qvortrup and Anna Trine Kjørholt (red.) *The Modern Child and the Flexible Labour Market*, s. 1-15.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Lowndes, Vivien & Roberts, Mark. 2013. *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Lundahl, Lisbeth. 2002. From Centralisation to Decentralisation: governance of education in Sweden. I *European Educational Research Journal* 1 (4), s. 625-636.
- Läroplan för förskolan*. SKOLFS 2018:50. Skolverket.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokA>
- Marsh, David, Ercan, Selen A., and Furlong, Paul. 2018. A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science, i Lowndes, Vivien, Marsh, David & Stoker, Gerry (red.). *Theory and methods in political science*. Fourth edition London: Palgrave.
- May, Tim. 2013. *Samhällsvetenskaplig forskning*. 2., [rev. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur.

- Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme. 2011. Beyond the welfare state as we knew it?. In Morel, Nathalie, Bruno Palier, and Joakim Palme. *Towards a Social Investment State? Ideas, Policies, and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Naumann, Ingela. 2011. Towards the marketization of early childhood education and care? Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research, Vol 2: Special Issue*, s. 37-53.
- Naumann, Ingela. 2018. Early childhood education and care policy: Beyond quantity and quality, for human development. In Trevarthen, Colwyn, Dunlop, Aline-Wendy & Delafield-Butt, Jonathan. *The Child's Curriculum: Cherishing the Natural Talents of Young Children and Allowing Learning to Flourish* [Elektronisk resurs]. Oxford University Press.
- Neuman, Michelle J. 2009. The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden. I Scheiwe, Kirsten och Willekens, Harry (red.) *Child Care and Preschool Development in Europe* [Elektronisk resurs]. Palgrave Macmillan.
- Oktay, Julianne S. 2012. *Grounded theory*. New York: Oxford University Press.
- Pallant, Julie. 2016. *SPSS survival manual: a step by step guide to data analysis using IBM SPSS*. 6 uppl. Maidenhead: Open University Press.
- Palermo, Francisco, Laura D. Hanish, Carol Lynn Martin, Richard A. Fabes & Mark Reiser. 2007. Preschoolers' academic readiness: What role does the teacher-child relationship play? *Early Childhood Research Quarterly* 22, s. 407-422.
- Persson, Sven. 1998. *Förskolan i ett samhällsperspektiv*. 2., rev. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Persson, Sven. 2012. *Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa*. Diskussionsunderlag för Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Persson, Sven. 2015. *En likvärdig förskola för alla barn - innebörder och indikatorer*. Rapport/Vetenskapsrådet. Stockholm.
- Pierre, Jon. 2007. Decentralisering, styrning och värdekonflikter i skolan. I Pierre, Jon (red.) *Skolan som politisk organisation*. 1. uppl. Malmö: Gleerup, s. 9-22.
- Qvortrup, Jens & Kjærholt, Anne Trine. 2012. Childhood and Social Investments: Concluding Thoughts. I Jens Qvortrup and Anna Trine Kjærholt (ed.) *The Modern Child and the Flexible Labour Market*, s. 262-274.

- Roos, G. 1994. *Kommunerna och det pedagogiska utvecklingsarbetet inom barnomsorgen: omfattning, inriktning och villkor*. Diss. Uppsala: Univ. Uppsala.
- Roulston, Kathryn. 2010. *Reflective interviewing: a guide to theory and practice* [Electronic resource]. Los Angeles, California: SAGE.
- SCB. 2019. *Kommunalekonomisk utjämning och utjämning av LSS-kostnader*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/>
- SCB. 2020. *Folkmängd efter region och år*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1/
- Sheridan, Sonja & Pramling Samuelsson, Ingrid. 2009. *Barns lärande: fokus i kvalitetsarbetet*. 1. uppl. Stockholm: Liber.
- Sheridan, Sonja, Pramling Samuelsson, Ingrid, & Johansson, Eva. 2009. Inledning och syfte. In Sheridan, Sonja, Pramling Samuelsson, Ingrid, & Johansson, Eva (edt) *Barns tidiga lärande. En tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Sheridan, Sonja. Perspektiv på kvalitet. 2009. In Sheridan, Sonja, Pramling Samuelsson, Ingrid, & Johansson, Eva (edt) *Barns tidiga lärande. En tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barns lärande*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Skolverket. 2015. *Personaltäthet, antal barn per heltidstjänst*. <http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?sf=dh&hg=L0&vg=Personal&sy=0&varid=59&varid=146&varid=152&varid=149&varid=187&varid=191&varid=189&varid=12&varid=13&year=2014&area=104&area=-99&render=true&mode=1#tab-1>
- Skolverket. 2019. *Personaltäthet, antal barn per heltidstjänst*. <http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?sf=dh&hg=L0&vg=Personal&sy=0&varid=59&varid=146&varid=152&varid=149&varid=187&varid=191&varid=189&varid=12&varid=13&year=2018&area=104&area=-99&render=true&mode=1#tab-1>

- SKR. 2016. Kommungruppsindelning 2017: Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore>
- SKR. 2020. *Styre och maktfördelning för tidsperioden 1994-2018*. <https://skr.se/download/18.24efd28916d0af682687590d/1568101711545/Styren%20Kommuner,%20Landsting,%20Regioner%201994-2018.xlsx>
- Wagenaar, Hendrik. 2013. *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk, NY: M.E. Sharp.
- Wylie, Cathy & Thompson, Jean. 2003. The Long-term Contribution of Early Childhood Education to Children's Performance - Evidence from New Zealand. *International Journal of Early Years Education* 11 (1), s. 69-78.
- Yin, Robert K. 2007. *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber.

8 Bilagor

Bilaga 1 Ursprunglig intervjuguide positiva fall

I min masteruppsats intresserar jag mig för rekryteringen av förskollärare i svenska kommuner i tider av brist och konkurrens. I ett första steg utförde jag en statistisk analys över den nationella utvecklingen, där jag fann att antalet barn per förskollärare på nationell nivå ökat under perioden 2014-2018. Det innebär att förskollärartätheten sjunker och att bristen på förskollärare i riket tar sig tydliga uttryck under perioden, vilket också uppmärksammats av regeringen och av Sveriges kommuner och regioner. I kontrast till denna utveckling uppvisar ni en motsatt trend och har färre barn per förskollärare under 2018 jämfört med 2014. Därför vill jag förstå hur ni ser på och arbetar med denna fråga och om ni anser att några särskilda faktorer varit centrala för den positiva utvecklingen i er kommun.

Jag har några frågor jag vill ställa dig, men samtalet ska vara hyfsat fritt och behöver inte strängt förhålla sig till mina frågor.

- Har du en bild över vilka förskollärare som rekryterats till er kommun? Är det från andra kommuner, från fristående förskolor, nyexaminerade, anställda som vidareutbildats?
- Vilka faktorer tror du gjort att förskollärartätheten ökat i er kommun?
- Hos er har förskollärartätheten ökat. Varför tror du att ni, i motsats till många andra kommuner, förbättrat era resultat?
- Tror du det finns ekonomiska eller geografiska orsaker bakom utvecklingen i er kommun?
- När ni har tjänster ute, är det alltid förskollärare som söker?
- Varför tror du att förskollärare vill arbeta i er kommun?
- Vet du hur löneläget ser ut i er kommun, jämfört med andra liknande kommuner i närheten?
- Vilken är er bild av kvalitet i förskolan?

- Hur ser ni inom förvaltningen på personalens kompetensnivå i relation till kvalitet i förskolan?
- Är utbildningsnivå/kompetensnivå något ni på förvaltningen prioriterat de senaste åren?
- Hur upplever du samspelet mellan politik och förvaltning i frågan om förskolepersonalens utbildningsgrad?
- Är det någon/några personer inom politiken eller förvaltningen som varit särskilt drivande i dessa frågor?

8.1.1 Tillägg utifrån analytisk process

- När ni har tjänster ute, är det alltid förskollärare som söker?
- Hur arbetar ni med kompetensutveckling i förskolan?
- Hur ser ni på kopplingen mellan förskola och senare skolformer?
- Varför tror du att förskollärare vill arbeta i er kommun?
- Hur ser löneläget ut i er kommun, jämfört med andra kommuner i närheten?
- Samverkar ni med andra kommuner i de här frågorna?

Bilaga 2 Intervjuguide negativa fall

I min uppsats intresserar jag mig för rekryteringen av förskollärare i svenska kommuner i tider av brist och konkurrens. I ett första steg utförde jag en statistisk analys över den nationella utvecklingen vad gäller förskollärartäthet, där jag fann att antalet barn per förskollärare på nationell nivå ökat under perioden 2014-2018 och att denna utveckling är särskilt tydlig i vissa kommungrupper. Det innebär att förskollärartätheten sjunker och att bristen på förskollärare i riket tar sig tydliga uttryck under perioden, vilket också uppmärksammats av regeringen och av Sveriges kommuner och regioner. Därför vill jag förstå hur ni vid kommunerna arbetar med och hanterar bristen på förskollärare, och det är därför jag vill prata med dig.

Jag har några frågor jag vill ställa dig, men samtalet kan flyta på hyfsat fritt och vi behöver inte strikt förhålla oss till mina frågor.

- Har ni stöd (exempelvis bibehållen lön) för anställda som vill vidareutbilda sig till förskollärare?
- När förskollärare byter arbetsgivare från er kommun, har du en bild av var de söker sig?
- Förutom att det är en nationell brist på förskollärare, vilka faktorer tror du gör det svårt för er att rekrytera förskollärare?
- När ni har tjänster ute, är det alltid förskollärare som söker tjänsterna?
- Vet du hur löneläget ser ut i er kommun, jämfört med andra kommuner i närheten?
- Vad är er bild av begreppet kvalitet i förskolan?
- Hur ser ni inom förvaltningen på personalens kompetensnivå i relation till kvalitet i förskolan?
- Är utbildningsnivå/kompetensnivå något ni vid förvaltningen prioriterat de senaste åren?
- Har ni några särskilda insatser för kompetensutveckling i er kommun?
- Hur ser ni på kopplingen mellan förskola och senare skolformer?
- Hur är den kommunala förskoleverksamheten organiserad i er kommun? (Styrs mycket centralt från förvaltning eller styr varje enhet mycket av verksamheten själv?).
- Hur upplever du att politiken i er kommun (till exempel barn- och utbildningsnämnd) ser på frågan om utbildad personal?
- Upplever du det som att ni från förvaltningens sida har stort inflytande i frågan om personalens utbildningsnivå? (Eller styrs mycket politiskt?).
- Får ni gehör från politiken när ni uppmärksammar frågor som rör förskolepersonalens utbildningsgrad?
- Hur upplever du samspelet mellan politik och förvaltning i frågan om förskolepersonalens utbildningsgrad? Finns det en samsyn?

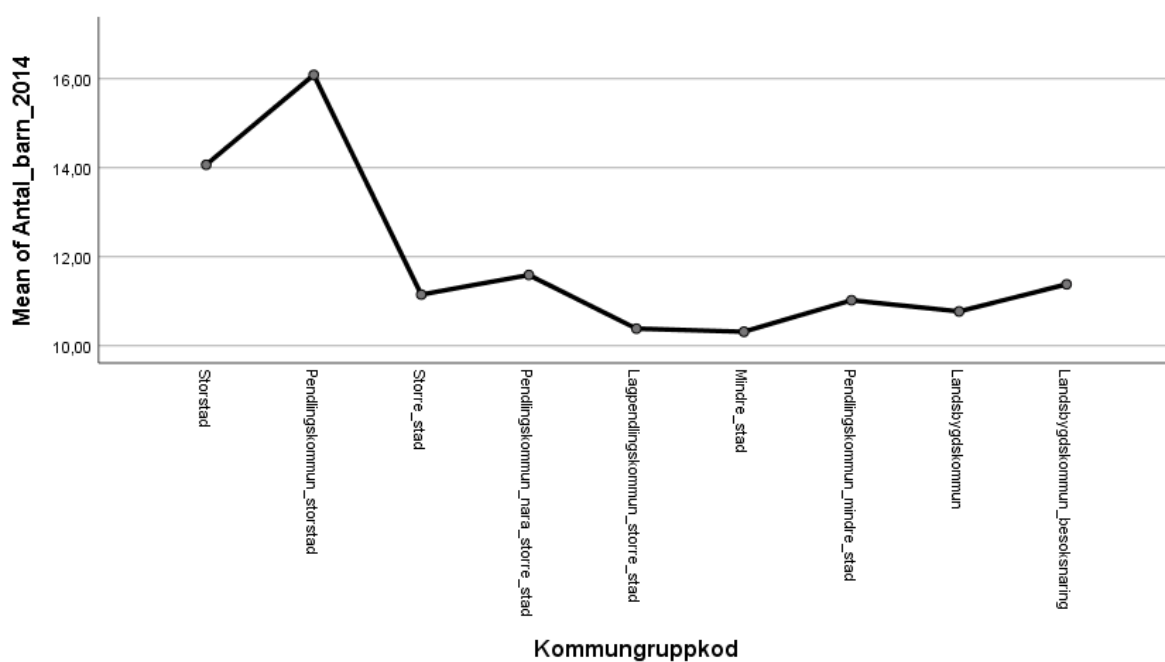
Bilaga 3 Tabeller

8.1.2 Tabeller 2014: kommungrupper och förskollärartätet

Descriptives								
Antal_barn_2014								
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Storstad	3	14,0667	1,50111	,86667	10,3377	17,7956	13,20	15,80
Pendlingskommun_storstad	43	16,0860	5,38024	,82048	14,4303	17,7418	10,10	34,20
Storre_stad	21	11,1476	2,35746	,51444	10,0745	12,2207	7,40	15,40
Pendlingskommun_nara_storre_stad	52	11,5885	2,89534	,40151	10,7824	12,3945	7,10	23,00
Lagpendlingskommun_storre_stad	35	10,3829	2,30121	,38898	9,5924	11,1734	7,10	18,00
Mindre_stad	29	10,3138	2,25558	,41885	9,4558	11,1718	7,50	16,00
Pendlingskommun_mindre_stad	52	11,0212	3,46389	,48036	10,0568	11,9855	6,80	29,20
Landsbygdskommun	40	10,7700	2,41238	,38143	9,9985	11,5415	6,70	16,30
Landsbygdskommun_besöksnaring	15	11,3800	3,63479	,93850	9,3671	13,3929	7,80	22,00

Total	29 0	11,75 07	3,7813 0	,222 05	11,31 37	12,18 77	6,70	34,20
-------	---------	-------------	-------------	------------	-------------	-------------	------	-------

ANOVA					
Antal_barn_2014					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	1026,862	8	128,358	11,615	,000
Within Groups	3105,323	281	11,051		
Total	4132,185	289			



8.1.3 Tabeller 2018: kommungrupper och förskollärartäthet

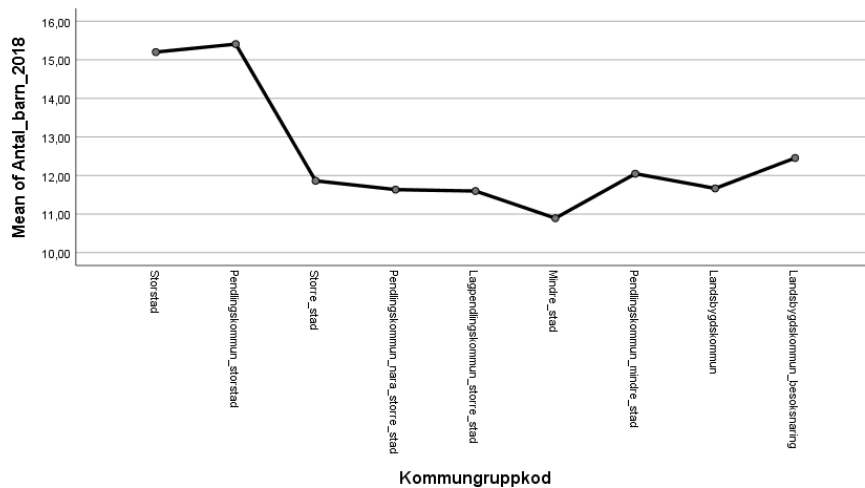
Descriptives								
Antal_barn_2018								
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Storstad	3	15,2000	2,47588	1,42945	9,0496	21,3504	12,40	17,10
Pendlingskommun_storstad	43	15,4070	4,35034	,66342	14,0681	16,7458	9,20	23,60
Storre_stad	21	11,8619	2,77767	,60614	10,5975	13,1263	8,00	17,80
Pendlingskommun_nara_storre_stad	52	11,6346	2,66259	,36923	10,8933	12,3759	6,00	19,10
Lagpendlingskommun_storre_stad	35	11,5971	3,01081	,50892	10,5629	12,6314	7,70	23,40
Mindre_stad	29	10,8931	2,20096	,40871	10,0559	11,7303	8,00	16,30
Pendlingskommun_mindre_stad	52	12,0462	4,14177	,57436	10,8931	13,1992	8,00	32,30
Landsbygdskommun	40	11,6650	2,49652	,39473	10,8666	12,4634	7,70	17,40
Landsbygdskommun_besoksnaring	15	12,4533	4,53398	1,17067	9,9425	14,9642	8,40	26,30
Total	290	12,2890	3,59471	,21109	11,8735	12,7044	6,00	32,30

Robust Tests of Equality of Means
Antal_barn_2018

	Statistic ^a	df1	df2	Sig.
Welch	4,544	8	37,689	,001
Brown-Forsythe	6,500	8	120,252	,000

a. Asymptotically F distributed.

ANOVA					
Antal_barn_2018					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	561,864	8	70,233	6,221	,000
Within Groups	3172,581	281	11,290		
Total	3734,445	289			



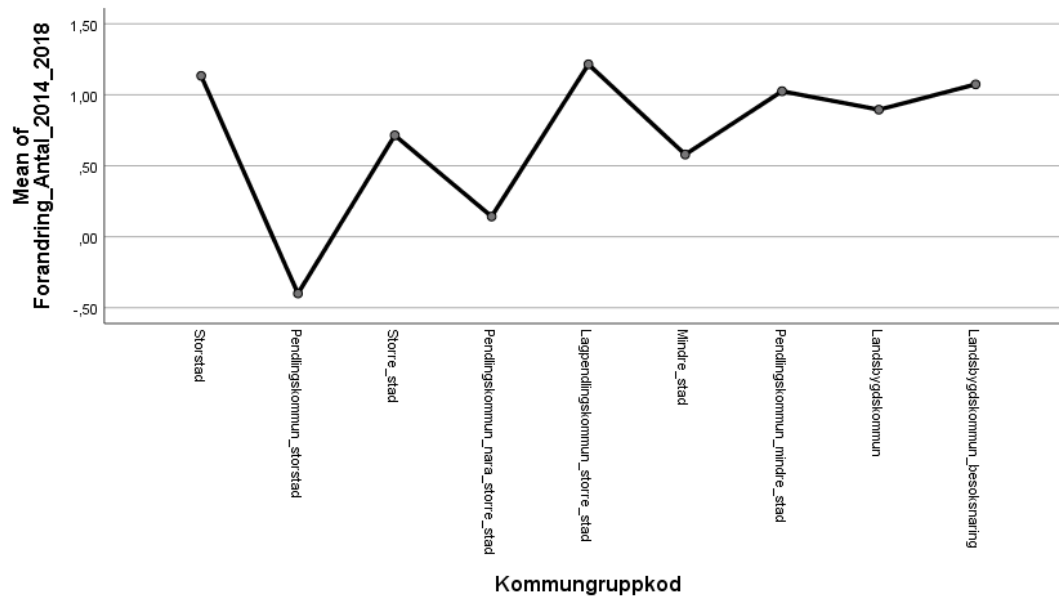
8.1.4 Förändring 2014-2018

Descriptives								
Forändring_Antal_2014_2018								
	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	95% Confidence Interval for Mean		Minimum	Maximum
					Lower Bound	Upper Bound		
Storstad	3	1,1333	2,45832	1,41931	-4,9735	7,2401	-,80	3,90
Pendlingskommun_storstad	43	-,4000	2,85765	,43579	-1,2795	,4795	-8,20	4,40
Storre_stad	21	,7143	1,13986	,24874	,1954	1,2331	-1,50	4,00
Pendlingskommun_nara_storre_stad	52	,1423	1,92714	,26725	-,3942	,6788	-6,30	3,30
Lagpendlingskommun_storre_stad	35	1,2143	1,76254	,29792	,6088	1,8197	-1,80	5,40
Mindre_stad	29	,5793	1,53073	,28425	-,0029	1,1616	-3,10	4,40
Pendlingskommun_mindre_stad	52	1,0250	2,23457	,30988	,4029	1,6471	-5,40	7,00
Landsbygdskommun	40	,8950	2,47489	,39132	,1035	1,6865	-5,90	6,30
Landsbygdskommun_besoksnaring	15	1,0733	1,71150	,44191	,1255	2,0211	-1,90	4,30
Total	290	,5969	2,16987	,12742	,3461	,8477	-8,20	7,00

Robust Tests of Equality of Means				
Forandring_Antal_2014_2018				
	Statistic ^a	df1	df2	Sig.
Welch	1,778	8	37,700	,113
Brown-Forsythe	2,471	8	54,956	,023

a. Asymptotically F distributed.

ANOVA					
Forandring_Antal_2014_2018					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	84,472	8	10,559	2,325	,020
Within Groups	1276,236	281	4,542		
Total	1360,707	289			

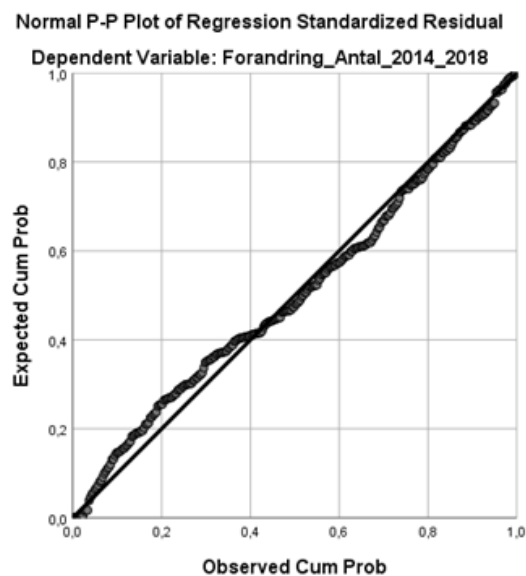


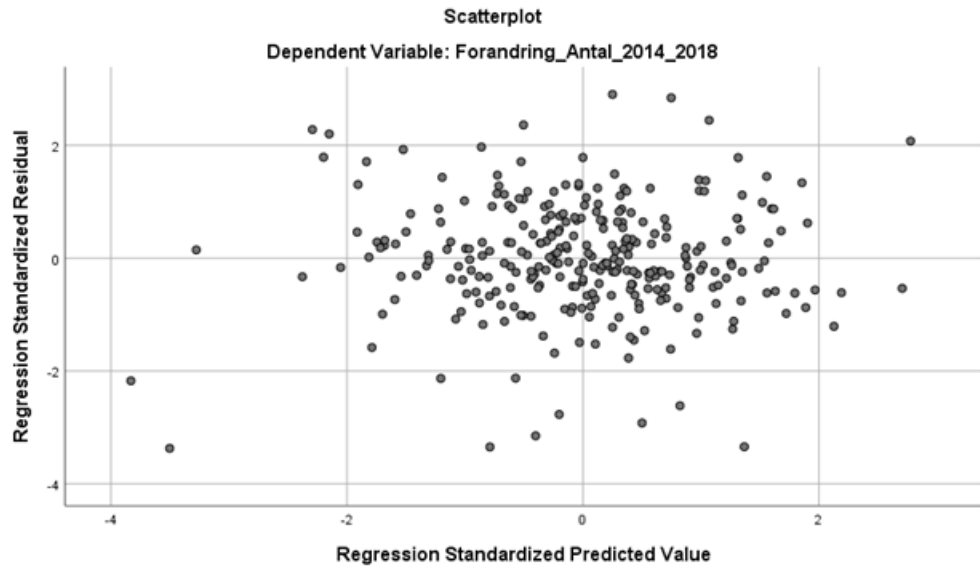
8.1.5 Regressionsanalys förändring 2014-2018

Descriptive Statistics			
	Mean	Std. Deviation	N
Forandring_Antal_2014_2018	,5969	2,16987	290
Procentuell_befolkningsforandring	,0350	,03184	290
Socioekonomiskutv	29,52913	6,191928	290
Dummy_Pol_Styre	,3448	,47613	290

Correlations				
	Forandring_Antal_2014_2018	Procentuell_befolkningsforandring	Socioekonomiskutv	Dummy_Pol_Styre

Pearson Correlation	Forandring_Antal_2014_2018	1,000	-,196	-,085	,086
	Procentuell_befolkningsforandring	-,196	1,000	,120	-,140
	Socioekonomiskutv	-,085	,120	1,000	-,104
	Dummy_Pol_Styr	,086	-,140	-,104	1,000
Sig. (1-tailed)	Forandring_Antal_2014_2018	.	,000	,074	,073
	Procentuell_befolkningsforandring	,000	.	,020	,009
	Socioekonomiskutv	,074	,020	.	,039
	Dummy_Pol_Styr	,073	,009	,039	.
N	Forandring_Antal_2014_2018	290	290	290	290
	Procentuell_befolkningsforandring	290	290	290	290
	Socioekonomiskutv	290	290	290	290
	Dummy_Pol_Styr	290	290	290	290





Casewise Diagnostics^a				
Case Number	Std. Residual	Forandring_Antal_2014_2018	Predicted Value	Residual
29	-3,371	-8,20	-1,0144	-7,18560
98	-3,347	-6,90	,2340	-7,13401
143	-3,149	-6,30	,4123	-6,71235
265	-3,343	-5,90	1,2258	-7,12584

a. Dependent Variable: Forandring_Antal_2014_2018

Model Summary^b				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate

1	,212 ^a	,045	,035	2,13164
a. Predictors: (Constant), Dummy_Pol_Styre, Socioekonomiskutv, Procentuell_befolkningsforandring				
b. Dependent Variable: Forandring_Antal_2014_2018				

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	61,159	3	20,386	4,487	,004 ^b
	Residual	1299,548	286	4,544		
	Total	1360,707	289			
a. Dependent Variable: Forandring_Antal_2014_2018						
b. Predictors: (Constant), Dummy_Pol_Styre, Socioekonomiskutv, Procentuell_befolkningsforandring						

Coefficients ^a					
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t
		B	Std. Error	Beta	
1	(Constant)	1,539	,636		2,420
	Procentuell_befolkningsforandring	-12,332	4,000	-,181	-3,083
	Socioekonomiskutv	-,020	,020	-,058	-,985
	Dummy_Pol_Styre	,248	,267	,054	,930

Coefficients ^a					
Model	Sig.	95,0% Confidence Interval for B		Correlations	

			Lower Bound	Upper Bound	Zero-order
1	(Constant)	,016	,287	2,790	
	Procentuell_befolkningsforandring	,002	-20,205	-4,459	-,196
	Socioekonomiskutv	,326	-,060	,020	-,085
	Dummy_Pol_Styre	,353	-,277	,774	,086

Coefficients^a

Model		Partial	Correlations		VIF
			Part	Tolerance	
1	(Constant)				
	Procentuell_befolkningsforandring	-,179	-,178	,969	1,032
	Socioekonomiskutv	-,058	-,057	,978	1,023
	Dummy_Pol_Styre	,055	,054	,973	1,028

Bilaga 4 Material och variabelvärden

<https://drive.google.com/drive/folders/19Cw79zj0RxSdZFT7Kbly5vXpGgNgUdfN?usp=sharing>