

# Implementeringen av ett omöjligt uppdrag?

En fallstudie om de organisatoriska förutsättningarna att handlägga  
ansökningar om lärarlegitimation

# Abstract

Due to a decision made by the Swedish parliament in 2010 all teachers would become required to have a teacher's license to be qualified to; educate students, grade them and get a permanent employment. The politician's wanted the license system to be fully incorporated in the Swedish school system by 1th of June 2012. A couple of years later the system has still not been fully enforced.

The aim of this study is to investigate whether organizational preconditions considering the processing of applications could explain the implementation failure that occurred. The aim is also to contribute with knowledge within the field of implementation in organizations. The specific question asked is: can the organizational preconditions to process license applications, within the timeline set by the politicians, be considered sufficient? Lennart Lundquist theories and models (1987) will be used to answer the question. The conclusion that follows from the analyze is that there need to be a correspondence *between* organizing components in the different chains in the steering process as well as correspondence *within* the different chains.

Keywords: Organisering, Implementering, Styrning, Lärarlegitimationssystemet och Handläggning

Number of words:10 151

# Innehållsförteckning

1 Inledning.....	5
1.1 Frågeställning.....	5
1.2 Syfte.....	5
1.3 Metod.....	6
1.4 Material.....	7
1.5 Avgränsning.....	8
1.6 Metodkritik.....	9
1.7 Studiens relevans.....	9
1.8 Disposition.....	10
2 Teori.....	11
2.1 Top-down perspektiv.....	11
2.2 Webers idealtyp av den legalbyråkratiska tjänstemannen.....	11
2.3 Lundquist definition av lyckad implementering.....	12
2.4 Den parlamentariska styrningskedjan.....	12
2.5 Lundquists modell för implementering inom organisationer.....	14
2.6 Lundquists organiseringsvariabel.....	15
2.6.1 Definitioner av <i>resurser</i> och <i>kapabiliteter</i> samt dess förhållande.....	16
3 Lärarlegitimationssystemet samt Skolverkets uppdrag och organisering.....	18
3.1 Systemet med lärarlegitimation.....	18
3.2 Förordning 2011:326 Om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.....	18
4 Teorianvändning.....	20
4.1 Den misslyckade implementeringen av lärarlegitimationssystemet.....	20
4.2 Den parlamentariska styrningskedjan i studiens fall.....	20
4.3 Organisationens uppdrag.....	21
4.3.1 Kartlägningsarbetet.....	22
4.3.2 Ärendehanteringssystem.....	23
4.4 Preferenser och prioriteter i den parlamentariska styrningskedjan.....	23
5 Organiseringen och omvandlingen.....	25
5.1 Omvandlingen från information till kunskap.....	25
5.2 Omvandlingen från legitimitet till inflytande.....	27
5.3 Omvandlingen från personal.....	30
5.4 Omvandlingen från material.....	32

6 Slutsats och slutdiskussion .....	35
6.1 Förvaltningsstyrningen .....	35
6.2 Organisationsstyrningen .....	36
6.3 Överensställelsen mellan förvaltnings- och organisationsstyrningen.....	37
7 Referensförteckning.....	40
Bilaga 1 - Ordlista.....	43
Bilaga 2 – Mejlkorrespondens .....	44
Bilaga 3 – Mejlkorrespondens .....	46

# 1 Inledning

År 2010 beslutade riksdagen om den nya skollagen, SFS 2010:800, som med undantag för vissa övergångsbestämmelser skulle börja gälla från den 1 juli 2011 (SFS 2010:800). En reform som skulle implementeras i svensk skola till följd av den nya skollagen var lärarlegitimationssystemet (SFS 2010:800). I förordningen SFS 2011:326 framgår att de lagar som reglerar lärarlegitimationssystemet skulle vara gällande från den 1 juli 2012 (SFS 2011:326). Med facit i hand, ett par år senare, kan konstateras att så inte blev fallet. Än idag är systemet med lärarlegitimationer inte fullt ut i bruk. Datumet för systemets fullständiga verkställande har flyttats fram då handläggningen av redan yrkesverksamma lärares<sup>1</sup> ansökningar om lärarlegitimation dröjt (JO Dnr 2371-2014). Idag är datumet satt till 1 juli 2018 (Läraryrket).

Att handläggningen av denna lärargrups ansökningar fördröjdes och att det fick konsekvenser för när lärarlegitimationssystemet kunde tas i fullt bruk väckte hos mig undran och funderingar kring *implementeringsproblemet*. Navet i mina grubblerier kan i princip sammanfattas och kokas ner till en konkret fråga. Det är den som i studien utreds.

## 1.1 Frågeställning

- *Vilka organisatoriska förutsättningar fanns för att handläggningen av redan yrkesverksamma lärares ansökningar om lärarlegitimation skulle kunna ske inom utsatt tidsram?*

## 1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att utifrån en analys kring de organisatoriska förutsättningarna bidra med förklaringar till varför handläggningen av redan yrkesverksamma

---

<sup>1</sup> Denna lärargrupp avser lärare som innan 1 juli 2011 avlagt läroexamen och som tjänstgjort som lärare i minst ett år.

lärares ansökningar om lärarlegitimation fördröjdes. Studien syftar även till att bidra med kunskap kring organisatoriska förutsättningar som krävs för att en lyckad implementering ska kunna ske inom organisationer.

## 1.3 Metod

För att underlätta läsningen kommer inte utskrivning ske av: ”handläggningen av redan yrkesverksamma lärares ansökningar om lärarlegitimation”. Det är denna lärargrupp och handläggningsprocess som fortsättningsvis kommer att syftas på om inget annat anges.

Studien är teorianvändande och Lennart Lundquist teorier kring implementeringsprocesser i organisationer (1987) kommer att användas för att finna förklaringar till varför handläggningen fördröjdes och vidare varför inte lärarlegitimationssystemet implementerades på det sätt som de styrande avsett. Mer specifikt används teorin till att utreda vilka *de organisatoriska förutsättningarna* att handlägga ansökningarna varit. Att använda implementeringsteori vid analysen, för att besvara frågeställningen, bedöms vara lämpligt och relevant då en ny organisation behövde utformas på Skolverket för att handläggning av ansökningar skulle kunna ske. *Hur organisation utformades* och vad den fick för *utformning* påverkar vidare organisationens utfall (Lundquist, 1987, s. 119). Därmed anses att det är metodologiskt försvarbart att utifrån implementeringsteori utreda huruvida organisatoriska förutsättningarna kan förklara varför handläggningsprocessen dröjt.

Lundquists teorier specifikt lämpar sig väl för studiens fall. Detta anses då den tar hänsyn till att implementeringsprocesser som sker inom organisationer inte bör analyseras utifrån samma faktorer som implementeringar som görs av individer (Sannerstedt, 2001, s. 40; Lundquist, 1992, s. 75). Att teorin som används tar hänsyn till denna aspekt bidrar till att höja studiens validitet (Esaiasson m.fl., 2012, s. 54).

I studien kommer de organisatoriska förutsättningarna, att handlägga ansökningarna följas genom den parlamentariska styrningskedjan<sup>2</sup>. Detta kommer att göras med utgångspunkt från ett top-down perspektiv. En redogörelse för perspektivet görs i avsnitt 2.1. Perspektivet anses lämpligt i och med dess fokus och utgångspunkt, att det belyser och betonar hur de *styrdas tillämpning* påverkas av *styrande faktorer* (Sannerstedt, 2001, s. 24 – 26). Studien syftar till att synliggöra just dessa aspekter: Vilka var de *organisatoriska förutsättningarna* som de *styrande givit* och hur de *styrande faktorerna* vid organiseringen haft

---

<sup>2</sup> Den parlamentariska styrningskedjan består av olika instanser som berörs vid tillämpningen av ett beslut. I studiens fall: riksdagspolitiker => högre uppsatta byråkrater på Skolverket => handläggare på Skolverket. Närmare definition och redogörelse görs i avsnitt 2.3 och 4.2.

betydelse för att handläggare skulle kunna handlägga ansökningar inom utsatt tidsram.

I studien kommer *utgångspunkten* vid resonemang och antaganden vara att tjänstemän handlar enligt den tyska sociologen Max Webers legalbyråkratiska idealtyp<sup>3</sup> av tjänsteman. Anledningen till att denna idealtyp av tjänsteman anses relevant och lämplig att utgå ifrån är att idealtypen agerar precis i enlighet med de direktiv som ges av styrande och därmed är förutsägbar i sitt agerande (Hysing – Olsson, 2012, s. 50). Därmed synliggörs även de faktorer som studien syftar till att studera; huruvida *organisatoriska förutsättningar* som givits de styrda skulle kunna förklara den fördröjda handläggningen. Användandet av en annan idealtyp av tjänsteman skulle kunna äventyra studiens validitet då andra tjänstemannatyper kan agera utifrån andra faktorer än de organisatoriska förutsättningar som givits (Esaiasson m.fl. 2012, s. 56 - 57). Avvikelser från idealtypen kommer att göras, det kommer tydligt framgå när detta görs. Anledningen till detta är att idealtyper inte finns i verkligheten (Hysing – Olsson, 2012, s. 12), de är ett analysverktyg, därför skulle ett strikt användande av *en* idealtyp utelämna viktiga förklaringar om de organisatoriska förutsättningarna som varit. Det skulle göra analysen bristande (Esaiasson m.fl., 2012, s. 140 – 141). I avsnitt 2.2 kommer väsentliga drag för Webers idealtyp av tjänsteman att presenteras.

Studien kommer genomföras genom att relevanta delar av teori och nödvändig empiri presenteras. Sedan appliceras Lundquists teori på empirin rörande implementeringen av lärarlegitimationssystemet och vidare handläggningsprocessen. Detta steg är nödvändigt att genomföra för att analysen som följer ska vara begriplig för läsaren. I avsnittet motiveras också varför studiens frågeställning utgör en relevant utgångspunkt för att förklara fördröjningen av lärarlegitimationssystemets införande. Hur analysen av de organisatoriska förutsättningarna görs presenteras i samband med dess genomförande då läsaren bör ha viss förkunskap för att förstå tillvägagångssättet. Utifrån analysen dras slutsatser kring om de organisatoriska förutsättningarna för att lyckas handlägga ansökningarna inom utsatt tidsram kan anses vara tillräckliga och därmed besvaras studiens frågeställning. För att underlätta läsningen och förståelsen av studien kommer ytterligare metodologiska avväganden och preciseringar kring på vilket sätt studien gjorts att presenteras succesivt allteftersom.

## 1.4 Material

Den teori som används styr till stora delar vilken information som är relevant och vidare vilket material som är lämpligt att använda. Materialet som använts har

---

<sup>3</sup> Idealtyper är en renodling av ett fenomen och existerar inte i verkligheten. Idealtyper används som analysverktyg för att kunna säga något om verkligheten som egentligen är betydligt mer komplex.

valts ut då de ger information om organisatoriska förutsättningar kring handläggningsprocessen som enligt teorin är relevanta att belysa. Materialet som uppsatsen baseras på utgörs främst av:

- Förordningen SFS 2011:326, Om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare
- Skolverkets första redovisning av uppdraget att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare
- En av flera arbetsinstruktioner som utgjorde underlag för hur Skolverkets handläggare skulle handlägga inkomna ansökningar
- Beslut fattat av justitieombudsmannen (JO)
- Artiklar på Skolverkets officiella hemsida

Källorna anses tillförlitliga av olika skäl. Förordningen, redovisningen och arbetsinstruktionen då de utgör primärmaterial i och om organiseringsprocessen och organisationen som skapades. JO:s beslut och artiklarna på Skolverkets hemsida då de uppfyller relevanta källkritiska kriterium (Esaiasson m.fl., 2012, s. 279, 282 - 286). De är äkta, samtida och oberoende. Problematiskt kan vara att Skolverket utgör en tendensiös källa. De har ett intresse av att framställa sig själva i god dager. Dock är detta i studiens fall inte ett problem då materialet enbart använts för att få information om organiseringsprocesserna och organisationen. Samt har de uppgifter som framkommit i materialet kunnat styrkas av andra källor, exempelvis JO:s beslut (Esaiasson m.fl., 2012, s. 285).

Viss information har fått via korrespondens med en jurist på Skolverket med ansvar för utgivningen av det material där efterfrågad information framgår. Materialet han tillhandahållit är offentlig dokumentation som samtliga medborgare har rätt att tillgå. Det enda som krävs är att de begärs. Viss info har delgivits i själva mejlkorrespondensen. Den informationen presenteras i en bilaga till studien (Bilaga 2). Information har även fått via mejlkorrespondens med undervisningsrådet<sup>4</sup> och gruppchefen Lee Gleichmann Linnarsson, även denna mejlkorrespondens framgår i en bilaga till studien (Bilaga 3).

## 1.5 Avgränsning

Teorin utgör en form av avgränsning. Den styr helt vilka delar och aspekter av organiseringsprocessen som är relevant att analysera. Då organisationen kring handläggningsprocessen flertalet gånger omorganiserats (Skolverket 1) krävs att en konkretion görs kring vilken organisation och organiseringsprocess studien

---

<sup>4</sup> Undervisningsråd finns inom Skolverkets olika avdelningar och har något skiftande arbetsuppgifter. Gemensamt för dem är att de har ledande funktioner i projekt eller inom avdelningar.



utreder. I studien kommer den första organiseringsprocessen som ledde fram till den första organisationen som handlade ansökningar att analyseras.

## 1.6 Metodkritik

I analysen kommer jag som uppsatsförfattarinna att tolka information som delges i det använda materialet. Detta kan utgöra ett metodologiskt problem. Det är rimligt att anta att upphovsmännen till författningstexter anpassar språket efter dess avsedda mottagare, exempelvis jurister och de tjänstemän som berörs av lagen. Att de därmed förväntar sig att tolkning sker utifrån en viss förförståelse och kunskap (Esaiasson m.fl., 2012, s. 221 - 223). Till följd av att jag inte har samma förförståelse som avsedd mottagare kan jag komma att göra en annan tolkning än den tolkning som en person som materialet faktiskt riktar sig mot gjort. Detta är något jag måste förhålla mig till och ha vid åtanke vid tolkning av dokumenten och i själva analysen. Det som ändock bidrar till att problematiken är av begränsad betydelse är att materialet består av förordningar och myndighetsdokumentation. Dess innehåll fyller en juridisk funktion då de reglerar en handläggningsprocess och utgör underlag för myndighetsutövning. Därför bör språket vara precist och rum för tolkning så litet som möjligt (Esaiasson m.fl., 2012, s. 221 - 222). Annars finns risk för att rättsäkerheten äventyras. Artiklarna på Skolverkets hemsida är anpassade för gemene man, därmed kan inte förväntningar finnas på att dess mottagare ska ha specifik kunskap för att kunna tillgodogöra sig innehållet i artiklarna. Därmed är det rimligt att anta att tolkningsproblematik inte bör vara ett problem förknippat med användandet av dessa texter.

## 1.7 Studiens relevans

Det som gör studien relevant är dess fokus på att utifrån *organisatoriska förutsättningar* bidra med förklaringar till varför handläggningen inte skedde inom utsatt tidsram. Att fokusera på de organisatoriska förutsättningarna är ett ovanligt grepp på implementeringsproblemet (Lundquist, 1987, s. 119). Förhoppningen är i och med detta att analysen ska resultera i förklaringar som gör att nya kunskaper och lärdomar kan dras om implementeringsprocesser i organisationer.

Utvecklingen mot new public management samhället och fokuseringen på mål- och resultatstyrning gör att diverse olika typer av organisationer kan dra

nytta av lärdomarna och kunskaperna om organisering inom organisationer som studien ämnar bidra med (Røvik, 2008, s. 20 - 21)

## 1.8 Disposition

Studien är uppdelad i fyra större avsnitt, som i sin tur består av olika delar. I samband med varje nytt avsnitt redogörs för vad avsnittet kommer att behandla samt hur avsnittet strukturerats.

Först presenteras Lundquists teorier generellt därefter följer en redogörelse för lärarlegitimationssystemet och Skolverkets organisering av organisationen i vilken handläggningen skedde. Därefter följer analysen. I den analyseras studiens frågeställning genom att teori och empiri binds samman. På så sätt ses och vidare förklaras empirin utifrån teorin. Avslutningsvis dras, utifrån analysen, slutsatser om på vilket sätt de organisatoriska förutsättningarna varit bristande och lett till fördröjningen.

## 2 Teori

Under denna rubrik kommer teori som analysen bygger på att presenteras i generella termer på en abstrakt nivå. Redogörelser för: top-down perspektivet, Webers legalbyråkratiska idealtyp av tjänsteman, Lundquists definition av lyckad implementering, den parlamentariska styrningskedjan och modellen för organisering kommer att göras.

### 2.1 Top-down perspektiv

Tre olika metodologiska perspektiv kan användas för att analysera en implementeringsprocess. Dessa är: *top-down*, *bottom-up* och *nätverksperspektivet* (Sannerstedt, 2001, s. 21). De olika perspektiven har olika utgångspunkt därför finner de olika förklaringar till varför en implementeringsprocess leder till ett visst utfall.

Ett top-down perspektiv innebär att lagar, regler och styrdokument utgör analysens utgångspunkt och utgör de centrala förklaringsfaktorerna för att förstå en implementeringsprocess (Sannerstedt, 2001, s. 21, 24 - 25). Bottom-up perspektivets utgångspunkt är att styrning uppifrån inte är det som främst påverkar implementeringsprocessens utfall utan att det är gräsrotsbyråkraterna som har den avgörande rollen. Därför utgör den gruppen utgångspunkten vid en analys (Sannerstedt, 2001, s. 21 - 22). Det tredje perspektivet framhåller att det är samspelet mellan aktörerna som är avgörande för implementeringen. En analys utifrån perspektivet betonar vikten av detta samspel (Sannerstedt, 2001, s. 24).

Som redogjorts för i avsnitt 1.3 utgår studien från ett top-down perspektiv då perspektivet bäst belyser de aspekter av en implementeringsprocess som studien ämnar till att utreda.

### 2.2 Webers idealtyp av den legalbyråkratiska tjänstemannen

Enligt Max Webers legalbyråkratiska idealtyp av tjänsteman bör tjänstemannen handla enligt rådande regelverk och regleringar. Hen ska inte ta personlig ställning i sin tjänsteutövning utan inta rollen som neutral tillämpare.

Tjänstemannens agerande ska som en följd av detta kunna förutspås vilket vidare bidrar till att legitimera byråkratin som organisation och dess maktinnehav (Hysing – Olsson, 2012, s. 50 - 51). Tjänstemannen har inte mandat och legitimitet att utifrån egna preferenser handla på ett sätt som strider mot gällande lagar och regleringar. Gör hen detta kan hen juridiskt ställas till svars (Hysing - Olsson, 2012, s. 40).

## 2.3 Lundquist definition av lyckad implementering

För att avgöra huruvida en implementeringsprocess varit lyckad eller inte måste hänsyn tas till två olika aspekter. *Implementeringsprocessen rationalitetsaspekt* som avser huruvida de resultat som beslutsfattare eftersträvat uppnåtts eller inte. Fokus är implementeringsprocessens *utfall*. *Implementeringsprocessen reliabilitetsaspekt* syftar på om tillämparen handlat på det sätt som beslutsfattaren beslutat om. *Tillämpningen* som sker i samband med implementeringen utgör därmed denna aspekts fokus (Lundquist, 1987, s. 181 – 182).

En konsekvens av att implementeringsprocessens reliabilitetsaspekt misslyckas kan bli att även dess rationalitetsaspekt misslyckas (Lundquist, 1987, s. 182). För att konkretisera, att tillämpningen inte sker på det sätt som de styrande vill och avsett kan leda till och förklara att utfallet inte blir som de styrande ämnat.

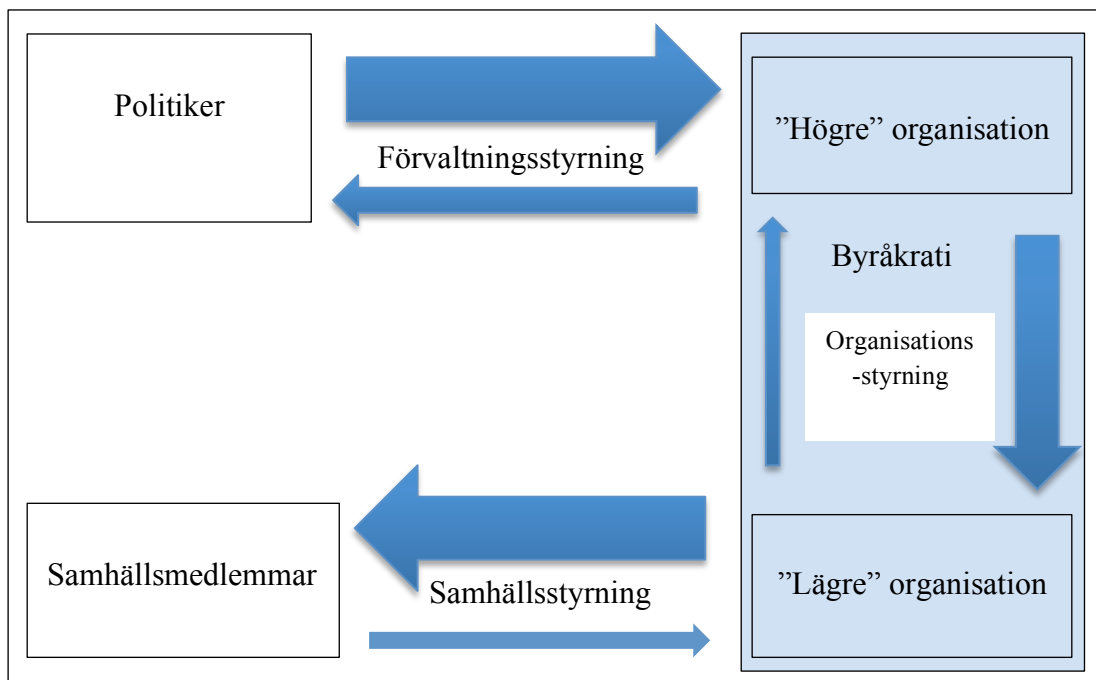
Sett från ett top-down perspektiv kan en tillämpningen som inte skett på det sätt som de styrande velat och avsett utgöra en möjlig förklaring till att implementeringen inte fått det utfall som var ämnat (Sannerstedt, 2001, s. 25).

Det är denna definition som i studien syftas på när uttrycket ”lyckosam implementering” används.

## 2.4 Den parlamentariska styrningskedjan

En implementering innefattar olika aktörer och olika typer av styrningar. *Den parlamentariska styrningskedjan* utgör ett verktyg för att illustrera att många olika parter påverkas och har en funktion vid implementeringen av beslut som fattats av riksdagen (Lundquist, 1987, s. 69 – 70).

Illustration av delar av den parlamentariska styrningskedjan (Lundquist, 1987, s. 71)



Den parlamentariska styrningskedjan utgörs av tre länkar: *förvaltningsstyrning*, *organisationsstyrning* och *samhällsstyrning*. Förvaltningsstyrning avser beslutsfattarnas styrning av byråkratin. Vilken byråkratisk organisation som är relevant att utöva förvaltningsstyrning på varierar beroende på vad som ska implementeras. Organisationsstyrning syftar till den styrning som sker *inom den byråkratiska organisationen* för att en implementering ska kunna ske. Samhällsstyrning syftar till den styrning beslutsfattare, både i form av politiker och byråkrater, har på samhällsmedlemmar (Lundquist, 1987, s. 71).

Givet det begränsade utrymmet är det lämpligt att avgränsa frågeställningen till att utreda vilka de organisatoriska förutsättningar som givits av de *styrande* i förvaltnings- och organisationsstyrningens länken. Att just den sist nämnda länken utesluts är på grund av studiens top-down perspektiv i kombination med frågeställningens fokus på *organisatoriska förutsättningar*. I samhällsstyrningslänken skapas inte, på samma sätt som i de andra två länkarna, *styrande organisatoriska förutsättningar* för att en lyckosam implementering ska kunna ske. Därav valet av avgränsning.

Hur väl *styrningen* mellan styrningslänkarna överensstämmer påverkar hur lyckosam implementeringen blir (Lundquist, 1987, s. 170 – 171). Vidare kan sägas att graden av överensstämmelse helt och hållet påverkar hur lyckosam implementeringen kan anses vara sett till reliabilitetsaspekten. För att konkretisera: om det vid tillämpningen finns en hög grad av överensstämmelse mellan styrningslänkarna har tillämpningen skett på det sätt som de styrande velat och

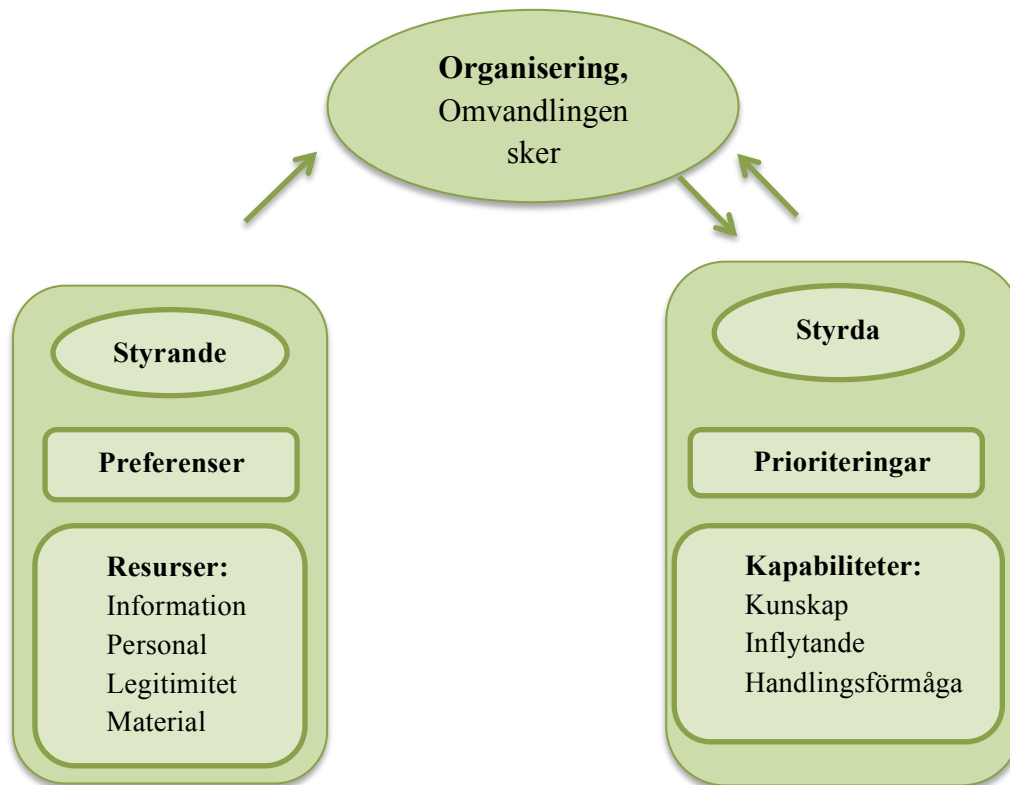
avsett. Implementeringen kan dock trots detta vara misslyckad sett till rationalitetsaspekten. Då lyckosam tillämpning inte behöver leda till det utfall och resultat som var ämnat.

## 2.5 Lundquists modell för implementering inom organisationer

Nedan redogörs för de fyra variabler som Lundquist anser är särskilt relevanta att utreda vid en analys av implementeringsprocesser inom organisationer (Lundquist, 1987, s. 92). Presentationen görs utifrån vad som anses relevant för studien. Det är utifrån denna modell som teori och empiri binds samman i avsnitt 4. Den tredje variabeln i modellen, organiseringen, ligger till grund för analysen som görs i avsnitt 5.

1. **Den styrande organisationens uppdrag:** Vilket uppdrag har den styrande givit den styrde (Lundquist, 1987, s. 92)? Variabeln kan användas för att analysera två av länkarna i den parlamentariska styrningskedjan, förvaltnings- och organisationsstyrningen.
2. **Vilka preferenser och resurser har den styrande?** *Preferenser* är den *vilja* som finns *hos de styrande*. Resurser avser tillgången som de styrande ger till: information, personal, material och legitimiteten för det som ska implementeras och för den organisation som implementerar (Lundquist, 1987, s. 95 – 96).
3. **Organiseringen:** Avser själva organiseringsprocessen. Vilken organisation krävs för implementeringen? Hur utformas den? Samt hur påverkar organisationens utformning implementeringens utfall (Lundquist, 2001, s. 92)? Det är i och med organiseringen som den avgörande omvandlingen från preferenser till prioriteringar samt resurser till kapabiliteter görs.
4. **Vilka prioriteringar och kapabiliteter har den styrde?** Med prioriteringar inom organisationer menas resursallokeringar och de utfall organisationen får av de styrdas tillämpning. Därmed är en organisations prioriteringar ett resultat och konsekvens av organiseringen (Lundquist, 1987, s. 104). Kapabiliteter avser främst de styrdas kunskap, inflytande och handlingskraft.

Nedan illustreras organiseringen i vilken omvandlingen sker från preferenser och resurser till prioriteringar och kapabiliteter. Tydligare redogörelser av begreppen preferenser, prioriteter, resurser och kapabiliteter görs nedan.



*Egen illustration utifrån Lundquists teorier (1987, s.108, 119)*

## 2.6 Lundquists organiseringsvariabel

Organiseringen, den tredje variabeln som ovan nämnts, kan förklaras som omvandlingen i vilken en individuell aktörs vilja och förmåga omvandlas till en organisations (Lundquist, 1987, s. 87). Omvandlingen kan ske inom styringskedjans samtliga länkar.

Hur väl omvandlingen från resurser till kapabiliteter stämmer överens mellan styringslänkarna påverkar huruvida omvandlingen från preferenser till prioriteringar överensstämmer. Därmed påverkar de organisatoriska förutsättningarna för en lyckosam omvandling från resurser till kapabiliteter, möjligheterna för att även omvandlingen från preferenser till prioriteringar ska överensstämma och bli lyckosam (Lundquist, 1987, s. 91 - 92, 119). För att konkretisera: genom organiseringen omvandlas resurser till kapabiliteter i de två styringslänkarna. Hur styrningen och organiseringen i dessa länkar görs från resurser till

kapabiliteter påverkar i praktiken de utfall som de styrdas tillämpning resulterar i, det vill säga organisationen prioriterar. Huruvida de prioriteterna stämmer överens med de styrandes preferenser påverkas i och med detta av de organisatoriska förutsättningarna som ges de styrda vid organiseringen och omvandlingen från resurser till kapabiliteter (Lundquist, 1987, s.95, 104).

### 2.6.1 Definitioner av *resurser* och *kapabiliteter* samt dess förhållande

Olika typer av resurser och kapabiliteter hänger samman och hör på olika vis ”ihop”. Nedan redovisas på vilket sätt samt deras innebörd.

Resursen *information* kan avse olika aspekter i organiseringen. Dels information om uppdraget, om organiseringsprocessen och i det specifika ärendet som ska handläggas (Lundquist, 1987, s. 136). Omvandlingen av denna resurs kan göras till olika kapabiliteter (Lundquist, 1987, s. 137). Dock är omvandlingen av denna resurs starkt bunden till kapabiliteten kunskap (Lundquist, 1987, s. 107).

Legitimitetsresursen<sup>5</sup> kan syfta till legitimiteten för: *uppdraget*, *de styrande*, *organisationen* och *organiseringsprocessen* (Lundquist, 1987, s. 96). Legitimitet hänger till stor del samman med kapabiliteten *inflytande* (Lundquist, 1987, s. 138). Förtroende och kultur är två ytterligare faktorer som påverkar legitimiteten, mer om detta nedan (Lundquist, 1987, s. 110 - 111, 138).

Personalresursen kan också omvandlas till samtliga kapabiliteter. Detta då verkställare/tillämpare behöver; *kunskap* om organiseringsprocessen och det de ska implementera, *inflytande* i organiseringsprocessen samt *handlingskraft* och makt att utföra uppdraget de givits för att förutsättningar ska finnas för en lyckad implementering (Lundquist, 1987, s. 107, 137).

Material avser de materiella förutsättningar som de styrande ger de styrda. Resursen kan tolkas brett men avser i studiens fall framför allt ekonomiska medel, kontorsmaterial och verktyg/utrustning<sup>6</sup> som behövs för att verkställa de styrandes önskan (Lundquist, 1987, s. 96). Resursen utgör i många avseenden en förutsättning för att en omvandling ska kunna ske från övriga resurser till kapabiliteter. Detta då ekonomiska medel utgör en förutsättning för att andra omvandlingar ska vara möjliga (Lundquist, 1987, s. 138).

Kapabiliteten *kunskap* avser just kunskap. Kapabiliteterna *inflytande* och *handlingskraft* kan vara svåra att skilja på. Den främsta teoretiska skillnaden de emellan är att *inflytande* avser förmågan att påverka och *handlingskraft* förmågan att de facto agera. Värt att notera är att dessa i praktiken båda berör makt och är tätt sammanflätade (Lundquist, 1987, s. 106 - 107)

För en lyckosam omvandling och organisering krävs att det på samtliga nivåer i styrningslänkarna finns en kultur, tradition och norm som implementeringen och

---

<sup>5</sup> Legitimitet kan fås genom olika sätt och begreppet kan användas för att fånga något varierande fenomen. I studien kan begreppet tolkas som anledningen och bakgrunden till att en aktör eller ett beslut har mandat, en grund att stå på.

<sup>6</sup> Fri översättning av engelskans ”equipment”.



organiseringen inte strider mot (Lundquist, 1987, s. 87). Denna aspekt kommer inte användas som infallsvinkel på samma sätt som resurserna görs i analysen. Detta motiveras av att studien utgår från ett top-down perspektiv och undersöker de *organisatoriska förutsättningarna* som *de styrande* faktiskt givit i form av resurser. Kultur, tradition och normer är inte resurser som de styrande kan utforma direktiv om och sedan implementera. De skapas av samtliga i organisationen under lång tid och de påverkar och påverkas av organiseringen av resurser (Lundquist, 1987, s. 86, 99, 101 – 102). Därmed tar studien indirekt även med dessa aspekter i analysen trots att den utgår ifrån hur omvandlingen av resurser skett. Givet det begränsade utrymmet anses därför det ”kategoriska” utelämnandet av aspekten minst påverka studiens resultat.

## 3 Lärarlegitimationssystemet samt Skolverkets uppdrag och organisering

I detta avsnitt presenteras kort lärarlegitimationssystemet i sin helhet. En redogörelse görs även för den förordning som ligger till grund för Skolverkets organisering av organisationen i vilken handläggningen skedde.

### 3.1 Systemet med lärarlegitimation

Systemet med lärarlegitimationer utgör en del av den nya skollag SFS 2010:800 som i huvudsak trädde i kraft 1 juli 2011 (SFS 2010:800). Införandet av lärarlegitimationssystemet innebär att lärarlegitimation kommer att krävas för att få undervisa, få en anställning som inte är tidsbegränsad samt ge betyg (SFS 2010:800; JO Dnr 2371 – 2014). Initialt var de styrande politikernas vilja att systemet med lärarlegitimationer skulle vara i fullt bruk 1 juli 2012 (Prop. 2010:11/20). Så blev dock inte fallet och datumet för systemets ikraftträdande flyttades fram (JO Dnr 2371 – 2014). Den främsta anledningen till att systemet inte kunde träda i full kraft som avsett var att Skolverket inte handlagt de ansökningar av lärarlegitimationer som inkommit från redan yrkesverksamma lärare (Skolverket 1).

### 3.2 Förordning 2011:326 Om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

I förordningen framgår att Statens skolverk är den myndighet som ska implementera den del av lärarlegitimationssystemet som avser handläggningen av lärarlegitimationsansökningar. I den framgår Skolverkets *uppdrag*, att sköta handläggningen av lärarlegitimationer och därmed stå för den huvudsakliga implementeringen av systemet med lärarlegitimationer (SFS 2011:326).

Tre kriterier måste uppfyllas för att Skolverket ska få utfärda en lärarlegitimation i enlighet med vad som framgår i förordningen. Dessa är: den sökande ska ha behörighetsgrundande utbildning, vara pedagogiskt skicklig och fullgjort ett introduktionsår (SFS 2011:326). Skolverket fick via förordningen i

uppdrag att formulera föreskrifter kring dessa tre kriterier. Föreskrifterna skulle reglera; hur tidigare behörighetsgivande kurser för förskole- och lärarexamina skulle omvandlas, ett system för hur förskollärare- och lärares pedagogiska lämplighet skulle bedömas och dokumenteras samt hur introduktionsåret skulle genomföras i praktiken (SFS 2011:326). Redan yrkesverksamma lärare som tagit lärarexamen innan 2011 omfattades inte av kravet att genomgå introduktionsår och få yttrande om sin lämplighet i enighet med Skolverkets föreskrifter. Det som dock krävdes för att denna lärargrups ansökan skulle vara fullständig var: intyg från rektor som styrkte att läraren under minst ett års tid tjänstgjort som lärare och att den tjänstgöringsperioden skulle skett och fullgjorts inom de senaste sex månaderna (Skolverket 2).

Förskolelärares och lärares lärarlegitimationer skiljer sig till viss del åt. Lärarlegitimationer omfattar, tillskillnad från förskolelärares lärarlegitimationer, även information kring vilka ämnen läraren är behörig att undervisa i (Skolverket 5).

## 4 Teorianvändning

I detta avsnitt kommer teori och empiri som ovan presenterats och redogjorts för att konkretiseras och vävas samman.

### 4.1 Den misslyckade implementeringen av lärarlegitimationssystemet

I skollagen framgår att politikernas vilja var att lärarlegitimationssystemet skulle tillämpas från 1 juli 2012 (SFS 2010:800). Som framgått blev så inte fallet. Riksdagen fick förlänga övergångsperioden då Skolverket inte hann med att handlägga ansökningarna (JO Dnr 2371 - 2014). Handläggs inte den för studien specifika lärargruppens ansökningar blir det svårt att i enlighet med den nya skollagen; bedriva undervisning, ge betyg och fastanställa lärare (SFS 2010:800). Alla dessa tre aspekter är en förutsättning för en fungerande skolan. Därmed kan sägas att Skolverkets handläggning av denna lärargrupps ansökningar utgjorde en central förutsättning för att lärarlegitimationssystemet skulle kunna träda i kraft enligt politikernas vilja (JO Dnr 2371 - 2014; SFS 2010:800).

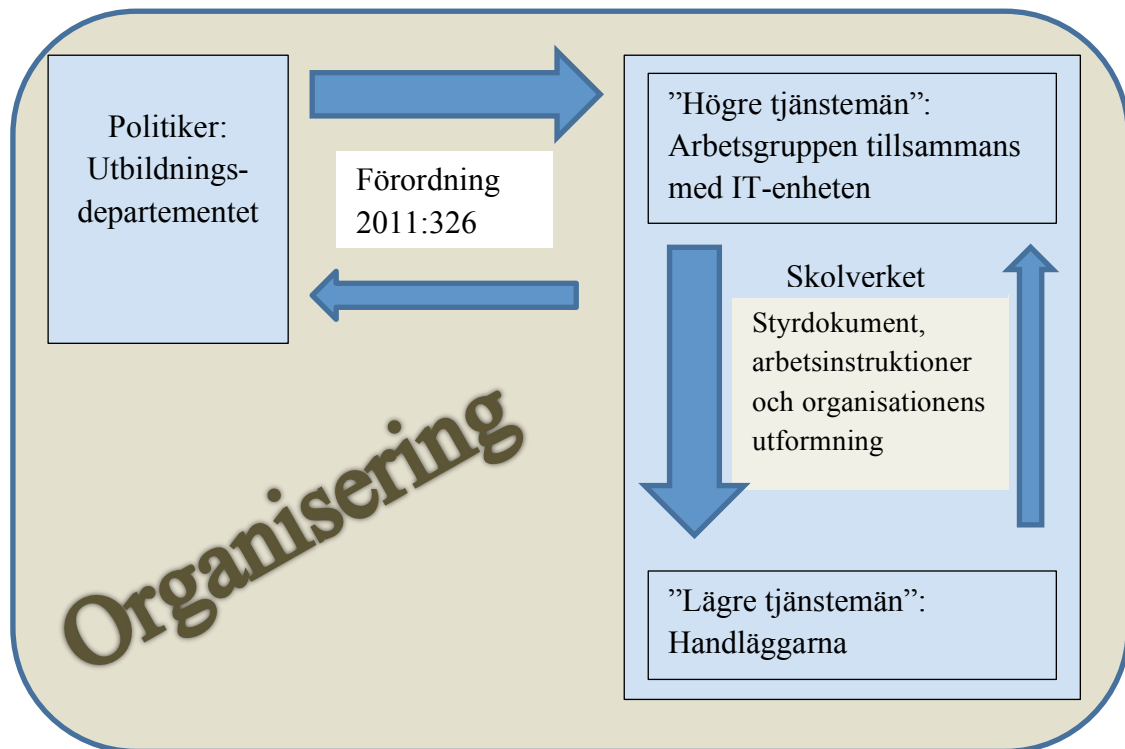
Enligt teorin som presenterats anses en implementering, sett till dess rationalitetsaspekt, lyckad när implementeringens utfall blir som de styrande ämnat (Lundquist, 1987, s. 182). Fördröjningen av handläggningarna fick följden att lärarlegitimationssystemets införande dröjde och inte kunde sättas i bruk enligt politikernas önskan. Därmed dras slutsatsen att implementeringen av lärarlegitimationssystemet misslyckats och detta till stor del till följd av den fördröjda handläggningsprocessen.

### 4.2 Den parlamentariska styrningskedjan i studiens fall

Organiseringen av handläggningsorganisationen skedde i två led. Detta innebär att det finns två styrande parter och två styrda parter. I ett första led styr politiker på riksdagsnivå *organisationen* Skolverket. Detta genom förordningen som reglerar införandet av lärarlegitimationssystemet och handläggningsprocessen. Det andra ledet av styrning sker inom Skolverket inom ramen för organisationsstyrningen.

De som styrs är handläggarna och de som styr är de högre tjänstemännen på verket. Styrningen sker genom utformandet av arbetsinstruktioner och andra organisatoriska faktorer (Lundquist, 1987, s. 119). Nedan illustreras den parlamentariska styrningskedjan anpassad till studiens fall.

*Illustration av delar av den parlamentariska styrningskedjan till studiens fall (Lundquist, 1987, s. 71).*



### 4.3 Organisationens uppdrag

I förordningen (SFS 2011:326) framgår *uppdraget* som regeringen, inom ramen för förvaltningsstyrningen, ger Skolverket för att lärarlegitimationssystemet ska kunna tas i bruk. Uppdraget; att implementera lärarlegitimationssystemet genom att utforma föreskrifter om:

- Introduktionsperioden
- Kompetensprofiler som anger vad som krävs för att bedömas som lämplig att bedriva undervisning enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800)
- Kompetensprofiler som anger vad som avses med pedagogisk skicklighet i 2 kap. 24 § skollagen
- Elektronisk överföring av en ansökan som avses i 7 § och om elektronisk signatur, och

- Ansökningsförfarandet i övrigt när det gäller legitimation, komplettering av legitimation och utnämning till lektor.

I organiseringen andra led sker organisationsstyrningen. Då redan yrkesverksamma lärare som tagit examen innan 2011 enligt förordningen inte behöver genomgå något introduktionsår och få yttrande om sin lämplighet i enighet med Skolverkets föreskrifter är det inte relevant för studien att utreda samtliga organiseringsprocesser. De organiseringsprocesser som är relevanta att granska i studien i och med dess fokus på handläggningen av *redan yrkesverksamma lärares* ansökningar om lärarlegitimation i *förvaltnings- och organisationsstyrningslänken* är de organiseringsprocesser som syftar till att uppfylla uppdragen nedan:

- Elektronisk överföring av en ansökan som avses i 7 § och om elektronisk signatur, och
- Ansökningsförfarandet i övrigt när det gäller legitimation, komplettering av legitimation och utnämning till lektor.

Detta gör att det sker en naturlig avgränsning av organiseringsprocesser som är relevanta för studien att analysera utifrån modellen.

För att skapa organisatoriska förutsättningar för att kunna verkställa och uppfylla uppdraget skedde på Skolverket två organiseringsprocesser: utformningen av ett digitalt ärendehanteringssystem och ett kartläggningsarbete (Skolverket 3). Nedan presenteras dessa organiseringsprocesser.

#### 4.3.1 Kartläggningsarbetet

Kartläggningsarbetet innebar att utredningar gjordes av utbildningar och kurser som givits vid svenska lärosäten mellan åren 1970 och 2010 (Skolverket 3). Syftet var att utreda vilka kurser och utbildningar som utgör giltigt underlag för en lärarlegitimation och en viss behörighet. Organiseringsprocessen var nödvändig att genomföra då det i förordningen ges uttryck för att lärarexamina ska krävas för utfärdande av lärarlegitimation (SFS 2010:800; SFS 2011:326).

Arbetet med att utfärda lärarlegitimationer blev svårare och mer omständligt än befarat då kartläggningsarbetet blev mer tidskrävande och omständligt än anteciperat (Skolverket 3). Detta då Skolverket behövde ta hjälp av lärosäten runt om i landet för att bedöma, dels vilka ämneskurser som tidigare givits som skulle utgöra giltigt underlag för en viss behörighet samt vilka ämnesövergripandekurser som skulle utgöra underlag för en viss behörighet (Skolverket 2011; JO Dnr 2371 - 2014).

Att förskolelärares lärarlegitimationer inte omfattas av olika typer av behörigheter gjorde att de inte drabbades av problematik kopplat till

kartläggningsarbetet i lika stor omfattning som lärare. Därför gick deras ansökningar snabbare att handlägga (Skolverket 5).

### 4.3.2 Ärendehanteringssystem

En grupp på fem personer påbörjade under vårterminen 2011 planerings- och organiseringsfasen kring handläggningen av lärarlegitimationer. I gruppen som fram till 1 augusti 2011 låg direkt under en avdelningschef ingick; ett undervisningsråd, som fyllde funktionen av projektledare med operativt ansvar, tre undervisningsråd samt en jurist<sup>7</sup>. För att organisera handläggningen av lärarlegitimationer påbörjade gruppen tillsammans med verkets IT-enhet arbetet med att utforma ett digitalt ärendehandläggningssystem med beslutsstöd. Systemet skulle möjliggöra för handläggarna på Skolverket att fatta beslut i ärendena utifrån information i systemet. Systemet skulle bistå med information både i det specifika ärendet och med allmän information om regleringar kring utfärdandet, med andra ord beslutsunderlag (Skolverket 3). Systemet skulle även användas för att föra dokumentation om varje ärendes hantering (Skolverket, 2011; JO Dnr 2371 - 2014).

Då kunskaper hos handläggarna om ärendehandläggningssystemet utgör en central förutsättning för handläggarnas förmåga att: handlägga ärenden, garantera en rättssäker prövning samt legitimitet för dels systemet och dels handläggningen krävdes att handläggarna på Skolverket skulle ha behörighet i ärendehandläggningssystemet. Detta utgjorde ett krav för att få handlägga ansökningar (Skolverket, 2011; Bilaga 3). Till följd av tekniska problem med ärendehanteringssystemet kunde inte systemet användas på det sätt som var ämnat (Skolverket 5). Det ledde till att handläggningsprocessen fördröjdes.

Redan yrkesverksamma lärare behövde inte betala någon avgift för handläggningen (Skolverket 3).

## 4.4 Preferenser och prioriteter i den parlamentariska styrningskedjan

Förordningen som presenterats utgör de *preferenser* som de styrande inom ramen för förvaltningsstyrningen hade. Både gällande *organiseringens process*, det vill säga implementeringsprocessens reliabilitetsaspekt och dess *utfall*, implementeringsprocessens rationalitetsaspekt. Konkret innebär detta att de

---

<sup>7</sup> Tomas Alvarsson jurist Skolverkets professionsutvecklingsenhet, epost den 28 april 2015

styrande politikerna via förordningen uttryckt sin vilja om lärarlegitimationssystemets införande och implementering till Skolverket.

Inom ramen för organisationsstyrningen har de styrandes preferenser kommit till uttryck och omvandlats till organisationens och handläggarnas prioriteter genom olika organiseringsprocesser och styrningsmetoder. Organiseringsprocesserna utgjordes av kartläggningsarbetet och ärendehanteringssystemet. Styrningen skedde genom internutbildningar och via arbetsinstruktioner.



## 5 Organiseringen och omvandlingen

I detta avsnitt görs analysen som syftar till att leda fram till slutsatser så att frågeställningen besvaras. I analysen redogörs för de organisatoriska förutsättningarna som fanns för omvandlingen från resurser till kapabiliteter. Hänsyn kommer att tas till hur omvandlingen skett inom så väl ramen för förvaltnings- som organisationsstyrningen. Anledningen till analysens utgångspunkt, att den görs utifrån hur omvandlingen skett från resurser till kapabiliteter och inte utifrån omvandlingen från preferenser till prioriteter, hänger samman med teorin som presenterats i avsnitt 2.6. Att omvandlingen som sker från preferenser till prioriteter till stor del hänger ihop med och är beroende av omvandlingen från resurser till kapabiliteter.

Lundquists olika typer av resurser kommer användas som struktur vid presentation av analysen (Lundquist, 1987, s. 96). Samma organisatoriska förutsättning kan i analysen vara relevant att belysa utifrån olika resurser. Olika infallsvinklar till en organisatorisk förutsättning som funnits kan leda till att olika slutsatser dras om huruvida förutsättningen kan anses tillräcklig eller inte för att ansökningarna skulle kunna handläggas inom utsatt tidsram. Även vice versa kan vara fallet. Att det utifrån en och samma resurs kan vara relevant att belysa olika organisatoriska förutsättningar.

Med bakgrund av redogörelsen i avsnitt 4.3 anses det främst relevant för studien att analysera kartläggningsarbetet och det digitala ärendehanteringssystemet utifrån organiseringsmodellen. Därmed analyseras på vilket sätt de två organiseringsprocesserna utgjort organisatoriska förutsättningar för att handläggningen av ansökningarna skulle ske inom utsatt tidsram. Dock är även andra organisatoriska förutsättningar relevanta att analysera utifrån modellen för att besvara studiens frågeställning. Detta för att kunna en ge en så fullständig analys som möjligt av vilka de organisatoriska förutsättningarna varit för att en lyckosam implementering i enighet med de styrandes vilja skulle kunna ske.

### 5.1 Omvandlingen från information till kunskap

Kartläggningsarbetet var den organisatoriska process i vilken de styrande på Skolverket ämnade omvandla regeringens preferenser och informationen att; examensbevis ska utgöra ett krav för att få lärarlegitimation utfärdad av verket (SFS 2011:326) till kunskap hos handläggarna om vad som utgjorde giltigt

underlag för examensbevis (Skolverket 3). För att Skolverket, inom ramen för organisationsstyrningen, skulle kunna skapa organisatoriska förutsättningar för handläggarna att tillgodogöra sig den kunskapen krävdes att kartläggningsarbetet skulle lyckas. Skolverkets kartläggningsarbete stötte som presenterats på problem. Det resulterade i att handläggarna inte gavs tillräckliga kunskaper om vilka utbildningar och kurser som skulle utgöra underlag för en viss typ av behörighet och vidare lärarlegitimation (Skolverket 3). Detta kom att utgöra en bristande organisatorisk förutsättning. Den ledde till att handläggarna på Skolverket inte gavs tillräckliga förutsättningar att utföra handläggningen på ett sätt som skulle kunna leda till att lärarlegitimationssystemet sattes i bruk inom given tidsram. Vidare innebar detta att omvandlingen från information till kunskap i detta avseende inte skedde på det sätt som de styrande på Skolverket velat. Annorlunda uttryckt, i mer abstrakta termer: Denna omvandling från information till kunskap, som skedde inom ramen för organisationsstyrningslänken, skedde inte på ett sätt som gav organisatoriska förutsättningar för att de styrande politikernas preferenser kring handläggningen och införandet av lärarlegitimationssystemet skulle kunna omvandlas till Skolverkets prioriteringar.

Ärendehanteringssystemet kom att drabbas av tekniska problem vilket resulterade i att handläggarna inte hade åtkomst till information om ärenden som fanns dokumenterat och tillgängligt i systemet (Skolverket 2011). Att handläggarna inte hade åtkomst till information om ärenden gjorde att det inte kunde handläggas med hjälp av systemet som avsett (Skolverket 5). Till följd av bristerna med systemet behandlades de 100 första ansökningarna om lärarlegitimation manuellt (Skolverket 5). Att ärendehanteringssystemet inte fyllde den organisatoriska förutsättningen som de styrande på Skolverket hade preferenser om bidrog till att handläggningsprocessen fördröjdes. Detta påverkade vidare de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en lyckad omvandling från information, som inkommit till Skolverket i ett ärende, till kunskap hos handläggarna om ärendet.

I arbetsinstruktionen framgår informationen att de högre tjänstemännens har preferenser om att handläggarna ska vara ”väl insatt i förordningen (SFS 2011:326)” (Skolverket 2011). I mejlkorrespondensen med undervisningsrådet på Skolverket (Bilaga 3) framgår att handläggarna via internutbildningar utbildas i så väl innebörden av förordningen samt hur ärenden ska handläggas<sup>8</sup>. På så vis ämnar Skolverket att ge organisatoriska förutsättningar för att en omvandling ska ske från information om innehållet i förordningen till kunskap hos handläggarna om dess innehåll och regulationer. Vidare skapar det organisatoriska förutsättningar för en omvandling från preferenser till prioriteter, inom ramen för organisationsstyrningen. I avsnitt 5.3 ”Omvandlingen från personal” kommer vidare diskuteras huruvida denna organisatoriska förutsättning kan anses varit tillräcklig för att en lyckosam omvandling skulle kunna ske inom ramen för organisationsstyrningen.

---

<sup>8</sup> Lee Gleichmann Linnarsson Undervisningsrådet Skolverket, epost den 28 april 2015

I förordningen uttrycks inga preferenser som ger Skolverket som organisation någon information om turordning i vilken lärare ska ansöka om lärarlegitimation (SFS 2011:326). Den bristande informationen gör att Skolverket inte kan omvandla information om att 180 000 lärare kan ansöka om lärarlegitimation till kunskap om hur många av dessa lärare som kan antas ansöka om lärarlegitimation inom en viss period (Skolverket 3). Detta gör det svårt för Skolverket att, inom ramen för organisationsstyrningen, forma organisatoriska förutsättningar för att handläggningar kan ske inom utsatt tidsram i enlighet med de styrande politikernas preferenser. Många faktorer i organiseringen påverkas av hur många ansökningar som inkommer och därmed behöver handläggas, bland annat: antalet handläggare och åtgången av material. Detta påverkar i sin tur kostnaderna för handläggningen och hur mycket pengar regeringen i sin tur måste budgetera för. Att inte kunna förutsäga dessa faktorer påverkar Skolverkets möjligheter att planera och utforma en organisation i vilken en lyckosam handläggning kan ske. Att regeringen, inom ramen för förvaltningsstyrningen, inte uttrycker preferenser om detta resulterar därmed i att Skolverket i sin organisering inte ges tillräckliga organisatoriska förutsättningar att omvandla information till kunskap och vidare organisera en organisation i vilken en lyckad handlägningsprocess kan ske.

En aspekt kring de organisatoriska förutsättningarna som kan kritiseras är den bedömning som Skolverket i sin första redovisning gör (Skolverket 3). I den bedöms att inte så många av de 180 000 lärare som kan ansöka om lärarlegitimation kommer att göra det. Med anledning av innehållet i SFS 2010:800 och de krav som ställs på att lärare ska vara behöriga samt att de inte ska kosta att för lärare att ansöka om lärarlegitimation är det rimligt att ifrågasätta omvandlingen som skett på Skolverket av den information som politikerna givit om systemet och ansvariga på Skolverkets kunskaper. Hade de ”högre tjänstemännen” varit väl införstådda med innehållet är det rimligt att anta att det hade gjort en annan bedömning av antalet förväntade ansökningar (JO Dnr 2371 – 2014). Därmed kan sägas att förutsättningarna fanns till att göra en bättre bedömning än vad som gjorts av antalet ansökningar inom ramen för organisationsstyrningen men att regeringen, med bakgrund av resonemangen ovan, hade kunnat precisera sina preferenser och därmed underlättat de organisatoriska förutsättningarna för att organisera en lyckosam handlägningsprocess.

## 5.2 Omvandlingen från legitimitet till inflytande

**Uppdragets legitimitet:** Organiseringen av handlägningsprocessen på Skolverket skedde med anledning av beslut fattat av riksdagen (SFS 2011:326). Detta innebär att folket via den demokratiska ordningen är de som indirekt fattat beslutet. Skolverket har i och med det fått i uppdrag av folket att organisera en

organisation så att handläggningar kan ske och reformen verkställas. Att uppdraget är fattat i enighet med den demokratiska ordningen gör att uppdraget bör betraktas ha hög grad av legitimitet av tjänstemän som agerar enligt Webers idealtyp (Lundquist, 1987, s. 94, 112; Hysing – Olsson, 2012, s. 40 - 44). Därmed ges från de styrande politikerna goda förutsättningar för att uppdraget som Skolverket *som organisation* givits ska anses ha hög legitimitet av såväl handläggare som de högre tjänstemännen på Skolverket (Lundquist, 1987, s. 112; Hysing – Olsson, 2012, s. 50 - 51).

En ytterligare aspekt som visar på att politikerna genom förvaltningsstyrningen givit Skolverket goda förutsättningar att legitimera reformen och organiseringsprocesserna är tillskjutandet av ekonomiska medel. I Skolverkets redovisning av sitt uppdrag (Skolverket 3) framgår att de fått de ekonomiska medel de anser sig behöva för att handlägga det antalet ärenden som de förutspår inkomma till Skolverket. Att Skolverket ges ekonomiska förutsättningar av de styrande politikerna visar på Skolverkets inflytande vilket bidrar till att uppdraget av Skolverket bör anses legitimt (Lundquist, 1987, s. 112, 138).

Alla problem och allt strul som präglat handläggningsprocessen i olika avseenden, som genomgående i analysen beskrivs, kan i sig försvagat legitimiteten för uppdraget (Lundquist, 1987, s. 138). Detta då legitimiteten för uppdraget påverkas av legitimiteten de styrande besitter. Då Webers idealtyp av tjänsteman bygger sin legitimitet på att hen följer lagar, regler och föreskrifter så får tjänstemän legitimitetsproblem när de inte kan agera i enighet med dessa (Hysing- Olsson, 2012, 40 ff). I och med att handläggarna inte kan agera i enighet med de arbetsinstruktioner och organiseringsprocesser som de ”högre tjänstemännen” utformat är det med bakgrund av legitimitetsgrunden för Webers idealtyp av tjänsteman rimligt att anta att de ”lägre tjänstemännen” ifrågasatt de ”högre tjänstemännens” legitimitet. Dessa brister i de organisatoriska förutsättningarna påverkar legitimiteten som handläggare tillskriver uppdraget. Frågas Webers idealtyp av tjänsteman till förmån för realistiska antaganden av vad som rimligtvis kan förväntas av en tjänsteman, som är en fusion av olika idealtyper av tjänstemän, är det rimligt att anta att handläggarna ska acceptera vissa brister utan att de ifrågasätter hela uppdragets legitimitetsgrund och de styrandes legitimitet. Vilket i sin tur påverkar de organisatoriska förutsättningarna att lyckas med handläggningen då problemen leder till att handläggare inte har förtroende för varken organiseringsprocessen eller de som utformat den.

**Organiseringsprocessens- och de styrandes legitimitet:** Sättet på vilket politikerna formulerade Skolverkets uppdrag gav Skolverket väldigt stort inflytande över: hur handläggningsprocessen skulle utformas samt hur föreskrifter om lärarlegitimation skulle lyda (SFS 2011:326). Att Skolverket fick detta förtroende och inflytande över processen, av de styrande politikerna, bidrar till att skapa organisatoriska förutsättningar för att Skolverket som organisation ska finna regeringens styrning legitim (Lundquist, 1987, s. 111 - 112).

Förutsättningarna för de styrande på Skolverket att inkorporera handläggarna i organiseringsprocessen och arbetet med lydelseerna i föreskrifterna var därför mycket goda. De styrande på Skolverket gavs förutsättningar att öka legitimiteten för handläggningsprocessen och organisationen bland handläggarna på Skolverket genom att inkorporera de i båda organiseringsprocesserna. Att ge de ”lägre tjänstemännen” inflytande över exempelvis ärendehanteringssystemets utformning vore ett sätt på vilket handläggarnas legitimitet för organisationen och organiseringsprocessen hade stärkts. Detta påstås mot bakgrund av resonemang som förts ovan om betydelsen av en fungerande organisation för att ”lägre tjänstemän” ska känna förtroende och tilltro till organisationen och de styrande. Hade de ”lägre tjänstemännen” inkorporerats hade deras specifika sakkunskaper kommit till användning och de skulle ha en större ”naturlig” förståelse för systemets uppbyggnad och funktion. Därmed skulle eventuellt inte lika omfattande interna utbildningar komma att krävas. Det hade vidare ökat de organisatoriska förutsättningarna för att handläggningen skulle ske som de styrande önskat och att lärarlegitimationssystemet skulle kunna tas i bruk vid utsatt datum. I redovisningen som Skolverket gör av sitt uppdrag finns dock inget som tyder på att handläggarna inkorporerats i organiseringsprocessen och att de ”högre tjänstemännen” utnyttjat denna goda organisatoriska förutsättning. Däremot framgår att andra grupper som berörs av organisationens utformning fått komma till tals. Bland annat har lärare använts som referensgrupp, de fick ge uttryck för hur ansökningssystemet bör utformas för att vara så optimalt som möjligt för de (Skolverket 3).

Att handläggarnas inflytande stryps trots att organisatoriska förutsättningar finns att inkorporera de i organiseringsprocessen kan i sig antas försvaga den legitimitet handläggarna anser att de styrande inom organisationen har samt den legitimitet de tillskriver handläggningsorganisationen (Lundquist, 1987, s. 138). Resonemanget utgår dock inte ifrån hur Webers idealtyp av tjänsteman fungerar. I verkligheten är det dock rimligt att anta: tjänstemäns incitament att agera i enlighet med vad som förväntas av de påverkas av huruvida de känner sig uteslutna och förminskade av styrande vid organisationen eller inte (Lundquist, 1987, s. 138). Att de vid en känsla av uteslutning kan få anledning att ”höfta” på regler och agera på ett sätt som är mer förknippat med idealtypen *entreprenören*<sup>9</sup>, *aktivisten*<sup>10</sup> eller den *politiserade tjänstemannen*<sup>11</sup> (Hysing – Olsson, 2012, 81 – 86, 105 – 106, 55). Värt att tillägga är dock att tjänstemannens möjligheter att agera i strid med gällande ordningar ändock är begränsat i och med att de juridiskt kan ställas inför svars. Även i nästa stycke förs resonemang som inte är förenliga med Webers idealtyp. Detta motiveras och anses relevant av samma anledning som presenterats.

---

<sup>9</sup> Denna idealtyp av tjänsteman kan ses som en spindel i nätet. En som på ett innovativt och eget sätt kopplar samman problem och lösningar för att nå dit hen vill.

<sup>10</sup> Drivs av egen agenda och sin syn på vad som är ”rätt” och ”fel”. Hur det bör gå till.

<sup>11</sup> Drivs av att förverkliga den politiska ideologi som hen ansluter sig till.

De organisatoriska förutsättningarna kring: handläggarnas inflytande över organiseringsprocessen och handlingskraft vid handläggningen har påverkats av det faktum att beredningen av ärenden lagts ut på bemanningsföretaget Proffice (Skolverket 6). Enligt Skolverket påverkar detta inte handläggarnas inflytande och handlingskraft då det trots detta är tjänstemännen på Skolverket som fattar beslut i ärendena. Dock kan handläggarna på Skolverket uppleva det som att deras inflytande och handlingskraft inskränks, då de inte ges samma kontroll och översyn över ärenden som de fått om de själva handlagt varje ärende i sin helhet. Att handläggare inte känner att de ges inflytande och är tillräckligt handlingskraftiga påverkar de organisatoriska förutsättningarna att lyckas med handläggningen. Formas en organisation som handläggarna inte känner att det har inflytande över och som inskränker deras handlingskraft så påverkas handläggarnas förtroende och den legitimitet de tillskriver organisationen och de styrande inom organisationen.

Dessa aspekter leder till slutsatsen att politikerna genom förvaltningsstyrningen givit tillräckliga förutsättningar för att Skolverket, som organisation, skulle ha förutsättningar att skapa en organisation i vilken handläggarna inkorporerades och gavs inflytande vid utformningen. Skolverket utnyttja dock inte, inom ramen för organisationsstyrningen, de förutsättningarna. Skolverket använde därmed inte de organisatoriska förutsättningar som givits i förvaltningsstyrningen till att legitimera organiseringsprocessen och de högre tjänstemännens styrning bland handläggarna.

## 5.3 Omvandlingen från personal

**Till kunskap:** Skolverkets personalgrupp om fem personer som i samarbete med verkets IT-enhet fick i uppgift att utforma handläggningsorganisationen (Bilaga 2) bör anses ha haft tillräcklig kunskap att utforma en organisation i vilken förutsättningar ges för att ansökningar ska kunna handläggas enligt tidsplan. Gruppens jurist bidrar i utformningen med att förstå det juridiska innehållet och innebörden av förordningen. Samt så har hen kunskap om vad som krävs för att organisationen som de utformar ska garantera en rättssäker process. De fyra undervisningsråden har kunskaper om Skolverkets organisation; vilka normer, traditioner och kulturer som präglar organisationen och som kommer att ha betydelse vid handläggningsprocessen och dess utformning. IT-enheten bidrar med kunskap som är nödvändig för att ärendehanteringssystemet ska utformas och fungera tillfredställande. Med bakgrund av detta anses att det i detta avseende funnits organisatoriska förutsättningar på Skolverket för resursen personal att omvandlas till kunskap för att åstadkomma en lyckad handläggningsprocess.

Skolverket försåg, inom ramen för organisationsstyrningen, handläggarna med kunskap om handläggningsprocessen och förordningen genom internutbildningar.

För att få handlägga ärenden krävdes att handläggarna skulle klarat av internutbildningen och vara behöriga i det digitala ärendehanteringssystemet (Skolverket 2011; Bilaga 3). Därmed anses att organisatoriska förutsättningar fanns för att Skolverkets personal skulle få tillräckligt med kunskap. Även personal på Proffice som arbetade med beredningen av ansökningarna utbildades av Skolverket internt (Skolverket 4). Därmed kan inte heller här organisatoriska brister finnas som skulle förklara att handläggningen fördröjts på grund av att personal inte hade tillräckliga kunskaper.

För att få anställning som handläggare på såväl Skolverket som Proffice krävs utöver att den anställda får genomgå internutbildning att hen har relevant akademisk utbildning (Skolverket 4). Detta utgör ytterligare en organisatorisk förutsättning som anses styrka möjligheterna för att en implementering skulle kunna ske på det sätt som de styrande ämnat. Att handläggarna i grunden har vad som anses som adekvat utbildning bidrar till deras förförståelse för deras roll i den parlamentariska styrningskedjan och därmed deras roll som tillämpare. Exempelvis bidrar detta till en förståelse för att det inte har mandat att utifrån eget bevåg handlägga ärenden. Utan att handläggningen måste ske i enighet med ”protokollet” för att processen ska vara rättssäker.

**Till inflytande:** Organisatoriska förutsättningar för att personalen i båda styrningslänkarna skulle ges inflytande över handläggningsprocessens utformning fanns (SFS 2011:326). Detta påstås med bakgrund av, som i analysen ovan redogjorts för, att Skolverket som organisation i förvaltningsstyrningen gavs fria tyglar att formulera föreskrifter kring utfärdandet av lärarlegitimation och utformandet av handläggningsorganisationen (SFS 2011:326). Skolverket valde dock trots att förutsättningarna fanns att inte på något sätt inkorporera handläggarna i organiseringen av handläggningsprocessen. Som tidigare sagts, det hade exempelvis varit ytterst lämpligt att ge handläggarna inflytande vid utformandet av ärendehanteringssystemet (se avsnitt 5.2). Att handläggarnas inflytande över organiseringsprocessen begränsades påverkar vidare förutsättningarna att handläggningen ska ske i enlighet med de styrandes preferenser på Skolverket. Värt att betona är dock att det inte varit politikerna som i sin styrning av Skolverket givit begränsade förutsättningar att inkorporera handläggarna. Det är Skolverket själva, inom ramen för organisationsstyrningen, som inte utnyttjat de gynnsamma förutsättningarna vilket lett till att handläggarnas inflytande i organiseringsprocessen begränsats.

**Till handlingskraft:** Då ärendehanteringssystemet och kartläggningsarbetet drabbades av problem och svårigheter, som ovan redogjorts för, begränsades kraftigt handläggarnas organisatoriska förutsättningar att fatta beslut i ärenden (Skolverket 5). Den begränsade handlingsförmågan ledde fram till att handläggningsprocesser dröjde och inte kunde ske inom utsatt tidsram (Skolverket 7). Detta gör att det går att konstatera: personalens organisatoriska förutsättningar att vara handlingskraftiga och lyckas handlägga ärenden som avsett varit bristande.

I och med att regeringen i förordningen inte givit uttryck för någon specifik turordning i vilken lärare ska ansöka om lärarlegitimation hade de på Skolverket

svårt att göra en tillfredställande bedömning av hur många handläggare som skulle komma att krävas för att lyckas handlägga ärenden inom given tidsram (Skolverket 3). På organisatorisk nivå leder detta till problematik kopplat till kapabiliteten handlingskraft. Skolverket ges, bland annat, i och med detta inte tillräckliga förutsättningar att förutspå vilka organisatoriska förutsättningar i form av antal handläggare som kommer krävas för en lyckosam tillämpning. Skolverket förutsåg dock just denna problematik kring svårigheterna att planera organisationen. De valde att lösa problemet genom att ingå ett avtal med Proffice som möjliggjorde att antalet handläggare snabbt kunde utökas vid behov (Skolverket 4). På detta vis skapade Skolverket organisatoriska förutsättningar för att handläggarna skulle förbli handlingskraftiga, oberoende av antalet inkomna ansökningar.

Att beredningen av ärenden lades ut på Proffice anses utgöra ytterligare en organisatorisk förutsättning som syftar till att öka handläggarnas handlingskraft att fatta beslut i ärenden. Tjänstemännen på Proffice var ansvariga för att se till att de ärenden som Skolverkets handläggare skulle fatta beslut i skulle vara fullständiga. Att all information och alla intyg som utgjorde beslutsunderlag fanns tillgängligt (Skolverket 6). Detta sätt att organisera handlägningsprocessen på påverkar vidare handläggarnas organisatoriska förutsättningar att vara handlingskraftiga när det kommer till att de facto fatta själva beslutet. Därmed kan utifrån denna aspekt av organiseringen påstås att de organisatoriska förutsättningarna för handläggarna att i sitt beslutsfattande vara handlingskraftiga funnits. Med bakgrund av diskussionen om legitimitet och inflytande så är det dock ändå inte oproblemiskt att beredningen av ärenden sker av andra tjänstemän än handläggarna på Skolverket.

## 5.4 Omvandlingen från material

**Till Kunskap:** Ärendehanteringssystemet utgör vid handläggningen en organisatorisk förutsättning i och med dess funktion som materiellt verktyg. Därmed utgör systemet en materiell resurs. För att Skolverket skulle försäkra sig om att handläggarna på Skolverket hade kunskap om ärendehanteringssystemet i form av materiellt verktyg krävs att handläggare har behörighet att använda systemet och handlägga ärenden (Bilaga 3). Därmed kan sägas att handläggarna på Skolverket hade de organisatoriska förutsättningarna att få kunskap om hur ärendehanteringssystemet som materiellt verktyg skulle användas. Problemet var dock som diskuterats snarare att IT-systemet inte fungerade, och inte handläggarnas kunskaper att hantera det.

Förordningen utgör också material vid handläggningen. Då den ligger till grund för uppdraget Skolverket och handläggarna verkställer genom



handläggningen. I och med att en jurist fanns med i den grupp på Skolverket som initialt organisera handläggningsprocessen fanns organisatoriska förutsättningar för att materialet som förordningen utgör skulle tolkas på ett korrekt sätt. Detta har diskuterats i samband med omvandlingen från information till kunskap. Med bakgrund av den diskussionen kan inte bristande kunskap om materialet bland de styrande på Skolverket sägas utgöra en organisatorisk förklaring till varför handläggningen fördröjdes. För att Skolverket som organisation skulle säkerställa att handläggarna hade kunskap om förordningen och dess innehåll hölls internutbildningar (Bilaga 3). För att få handlägga ärenden krävdes att handläggarna klarat utbildningarna och därmed säkerställs att de de facto också är väl insatta i materialet. I och med detta skapas även för handläggarna organisatoriska förutsättningar för att de ska vara väl medvetna och insatta i det material som ligger till grund för handläggningen.

**Till inflytande:** Att Skolverket ber om ekonomiska medel för att administrera ett samarbete mellan läroverk och Skolverket, för att effektivisera kartläggningsarbetet, tyder på att Skolverkets inflytande i organiseringsprocessen påverkats av bristen på ekonomiska medel. Hade verket haft mer generöst med ekonomiska medel hade de utan att behöva fråga om ytterligare medel kunnat påbörja samarbetet. De hade haft större självständigt inflytande över organiseringsprocessen och handläggningen. Nu var det istället tvungna att dra igång en mer tidkrävande process för att kunna administrera samarbetet. Det finns två aspekter av på vilket sätt de bristande ekonomiska medlen påverkat Skolverkets inflytande över organiserings- och handläggningsprocessen. Den första, att Skolverket var tvungna att genomgå en process för att få medel för administreringen av samarbetet är en tidskrävande process som bidrar till att försena handläggningen. Detta då dels underlag måste formuleras för att rättfärdiga förfrågingen om ytterligare medel samt att väntan krävs då ställning tas och beslut fattas i frågan. Den andra, att kartläggningsarbetet dröjs påverkar effektiviteten i handläggningsprocessen (Skolverket 3). Detta i och med den diskussion som förs i avsnitt 5.1 om kartläggningsarbetet och på vilket sätt den utgör en organisatorisk förutsättning för omvandlingen från information till kunskap. I detta fall kan sägas att bristande ekonomiska medel från de styrande politikerna gör att kartläggningsarbetet inte resulterar i den omvandling från information till kunskap som de styrande på Skolverket velat. Det bidrar till att handläggningsprocessen fördröjs och vidare även implementeringen av lärarlegitimationssystemet. Därmed kan sägas att Skolverkets organisatoriska förutsättningar att ha inflytande över organiseringsprocessen brustit till följd av bristande ekonomiska medel. Detta påverkar även Skolverkets och handläggarnas handlingskraft, vilket i sin tur också påverkar de organisatoriska förutsättningarna att lyckas med implementeringen, mer om detta nedan.

**Till handlingskraft:** Till följd av att ärendehanteringssystemet inte fungerade som de styrande på Skolverket avsett brast de organisatoriska förutsättningarna för handläggarna att vara handlingskraftiga (Skolverket 5). Det gavs inte de

materiella verktyg och förutsättningar som behövdes för att kunna handlägga ärenden som avsett.

Från tidigare anställda på bemanningsföretaget Proffice finns uppgifter om att tjänstemännen inte haft tillräckliga materiella förutsättningar för en effektiv och rättssäker handlägningsprocess. Bland annat saknades lampor och kontorsmateriel. Tjänstemän som var anställda av Proffice för att bereda ansökningar fick på grund av personalbrist även ägna sig åt städning och underhåll av lokaler (SVT). Dessa brister i de materiella förutsättningarna kan ha lett till fördröjningen av handlägningsprocessen. Att tjänstemän istället för att arbeta med att bereda ärenden tvingas städa, möblera rum och inte ges tillräckligt med kontorsmaterial gör att beredningen av ärendena tar längre tid än vad som behövts (SVT). Hade de anställda lagt arbetstiden enbart på att utföra de arbetsuppgifter som de var avsedda att göra skulle de hinna bereda fler ärenden per dag vilket skulle snabba på även Skolverkets förutsättningar att fatta beslut i ärenden.

Att Skolverket överhuvudtaget valde att lägga över beredningen av ärenden på Proffice kan ses som att Skolverket inte gavs tillräckliga ekonomiska medel för att organisatoriska förutsättningar skulle finnas för att handläggning skulle ske inom utsatt tidsram av Skolverket själva. En relevant fråga att ställa är: Varför skulle Skolverket välja att lägga över delar av ärendehanteringens på bemanningsföretag om Skolverket som organisation haft materiella resurser att själva handlägga ansökningarna? Skolverket gör dock i sin första redovisning av sitt uppdrag en annan bedömning. I den framgår att de anser sig ha tillräckliga ekonomiska medel för att handlägga det antalet ärenden som de förutspår inkomma. Detta trots att kostnaden per handlagt ärende blivit högre än befarat<sup>12</sup> (Skolverket 3). De gör denna bedömning baserat på att de inte tror att så stor andel av de 180 000 lärare som är kvalificerade att ansöka kommer att göra det inom den tid som anslaget täcker. Denna bedömning ifrågasätts av bland annat JO (JO Dnr 2371 – 2014).

Bristande ekonomiska förutsättningar att administrera samarbetet kring kartlägningsarbetet, som ovan beskrivits, påverkade även Skolverkets handlingskraft (Skolverket 3). Detta då handläggarnas handlingskraft begränsades av att det informativa material som krävdes för att handläggarna skulle kunna fatta beslut i ärenden inte kommit tillstånd. Därmed ledde bristande organisatoriska förutsättningar vid omvandlingen från material, i form av ekonomiska medel, till att Skolverket som organisations handlingskraft blev bristande.

---

<sup>12</sup> Anledningen till att kostnaden per ansökan blev högre än beräknat hänger samman med att kartlägningsarbetet blev mer omständligt och svår genomförbart än förutspått.

## 6 Slutsats och slutdiskussion

Studiens analys visar på att de organisatoriska förutsättningarna att genomföra en lyckad handläggning och vidare en lyckosam implementering av lärarlegitimationssystemet i många avseende varit bristande. Bristande organisatoriska förutsättningar till den fördröjda handläggningen går att finna inom ramen för så väl förvaltnings- som organisationsstyrningslänken.

De slutsatser och faktorer som nedan presenteras bygger på resonemang och argumentationer som framkommer i studiens analys. Först redogörs för problematiska organisatoriska förutsättningar i förvaltningsstyrningslänken som förklarar varför handläggningen inte skedde inom den tidsram som politikerna avsett. Sedan görs detsamma inom ramen för organisationsstyrningen.

Avslutningsvis binds de två länkarna i styrningskedjan samman för att se om förklaringar som påvisas kring de bristande organisatoriska förutsättningarna kan tänkas bero på bristande överensstämmelse mellan styrningslänkarna. Det vill säga att brister sett till implementeringsprocessens reliabilitetsaspekt kan förklara den fördröjda handläggningsprocessen som vidare ledde till att implementeringen av lärarlegitimationssystemet inte skedde inom utsatt tidsram.

### 6.1 Förvaltningsstyrningen

Nedan punktats faktorer i förvaltningsstyrningen som utgjort problematiska organisatoriska förutsättningar för att ärenden ska kunna handläggas på ett sätt som gör att lärarlegitimationssystemet ska kunna verkställas inom utsatt tidsram:

- Att politikerna inte uttryckt preferenser som väglett de högre tjänstemännen på Skolverket kring antalet ansökningar de borde förutspått skulle inkomma
- Bristande ekonomiska medel för att kunna organisera en organisation i vilken en effektiv handläggningsprocess skulle kunna ske
- Att politikerna inte inkorporerat de högre tjänstemännen vid utformandet av uppdraget, vilket till viss del leder till problemen och problematiken nedan;
- En bristande förståelse hos politikerna kring vilken tid det tar samt vilket arbete som krävs för att validera tidigare utbildningar och kurser. Vilket lett till,
- För snäv tidsplan som inte varit rimlig med avseende på uppdraget som givits

Utifrån analysen kan därmed slutsatsen dras: att den vilja som politikerna givit uttryck för; att lärarlegitimationssystemet skulle vara i fullt bruk 1 juli 2012, inte överensstämmer med de organisatoriska förutsättningar i form av resurser som de styrande politikerna givit Skolverket för att handlägga ärenden. Som följd av detta fördröjdes vidare handläggningsprocessen och implementeringen av lärarlegitimationssystemet. Annorlunda uttryckt; de styrandes preferenser, inom ramen för denna länk i styrningskedjan, har inte överensstämmer med de resurser som Skolverket givits. Som kommer att framkomma i avsnitt 6.3 är det dock rimligt att ifrågasätta huruvida de preferenser regeringen haft om att lärarlegitimationssystemet ska vara i fullt bruk 1 juli 2012 ens varit rimliga, oberoende av vilka resurser Skolverket som organisation skulle få.

## 6.2 Organisationsstyrningen

Med bakgrund av analysen ovan, avsnitt 5 till 5.4, konstateras: problematik kring organisatoriska förutsättningar, inom ramen för organisationsstyrningslänken, kan förklara den fördröjda handläggningsprocessen och vidare fördröjningen av lärarlegitimationssystemets ikraftträdande. Konkret: i den organisation som de högre tjänstemännen på Skolverket utformat och som utgör handläggarnas organisatoriska förutsättningar att lyckas utföra en lyckosam handläggning kan förklaringar finnas till varför handläggningen dröjt. Dessa punktas nedan upp:

- Att handläggarna på Skolverket inte gavs inflytande vid organiseringen av handläggningsprocessen
- Att ärendehanteringssystemet inte fungerade
- Bristande ekonomiska medel
- Att kartläggningsarbetet dröjde
- Att Proffice fick ansvar för beredningen av ärenden

Dock kan de organisatoriska förutsättningarna som utformats inom ramen för organisationsstyrningen enbart till viss del förklara den fördröjda implementeringen av lärarlegitimationssystemet. Anledningen till varför denna bedömning görs framgår mer ingående i diskussionen nedan. Kort kan dock sägas att: uppdraget som givits av de styrande och de preferenser som de uttryckt inte varit realistiska. De är vidare inte heller i paritet med de resurser som givits.

## 6.3 Överensstämmelsen mellan förvaltnings- och organisationsstyrningen

Som framgått i analysen, slutsatsen och slutdiskussionerna ovan har inte de styrandes preferenser och resurser inom ramen för förvaltnings- och organisationsstyrningen överensstämt. Samt har de preferenser som de styrande politikerna givit uttryck för inte varit realistiska givet tidsramen. Detta har vidare resulterat i att omvandlingen mellan styrningslänkarna varit problematisk. Nedan redogörs, med exempel från analysen, hur problematiken påverkat de organisatoriska förutsättningarna att lyckas handlägga ärenden inom utsatt tidsram så att lärarlegitimationssystemet skulle kunna verkställas som avsett.

- Bristande information mellan styrningslänkarna ledde till svårigheter att beräkna antalet ansökningar som beräknades inkomma. En faktor som, i analysen framgått, är av stor vikt att ha vetskap om för att kunna organisera en organisation i vilken en lyckosam handläggning ska kunna ske.
- Att politikernas bedömning och preferenser kring vad som ansetts vara en rimlig tidsperiod inom vilken Skolverket skulle; organisera en organisation för handläggningen av ansökningarna samt handlägga ett sådant stort antal ansökningar att systemet med lärarlegitimationer skulle kunna tas i bruk, inte varit realistisk.
- Förståelsen för vad Skolverket som organisation behöver för organisatoriska förutsättningar i form av material och information för att handlägga ärenden inte tycks överensstämma med den bedömning politikerna gjort. Vilket lett till att Skolverket givits bristande resurser. Samverkans problematiken kring kartläggningsarbetet utgör ett exempel på detta.

Det är viktigt att betona en annan aspekt som framkommer av analysen och som ovan betonats haft en stor påverkan på Skolverket organisatoriska förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag. Att uppdraget att handlägga ansökningar så att lärarlegitimationssystemet skulle kunna tas i bruk inom den tidsram som angivits, inte varit realistiska oberoende av vilka resurser som hade givits. Av detta följer; oberoende av hur Skolverket, inom ramen för organisationsstyrningen, organiserat handläggningsprocessen skulle det inte vara möjligt att organisera en handläggningsprocess som resulterat i att implementeringen av lärarlegitimationssystemet lyckas.

Mayntz beskriver denna implementeringsproblematik som ovan belyses och som skett i och med handläggningsprocessen och implementeringen av lärarlegitimationssystemet på Skolverket, mycket träffsäkert: ”while it remains true that poor implementation can ruin the best of policies, it is also true that perfect implemation does not assure realization of policy goals if the program takes the wrong approach” (Lundquist, 1987, s. 182).

Med bakgrund av resonemangen är det lämpligt att ifrågasätta relevansen i att förklara den problematiska handläggningsprocessen, och den misslyckade implementeringen av lärarlegitimationssystemet, utifrån den organisering och omvandling som skett inom ramen för organisationsstyrningen. Hade implementeringsprocessen organiserats av de högre tjänstemännen, inom ramen för organisationsstyrningen, enbart utifrån politikerna preferenser utan hänsyn till de organisatoriska förutsättningarna skulle omvandlingen i förvaltningsstyrningslänken sett till implementeringsprocessens reliabilitetsaspekt kunnat bli lyckosam. Det vill säga: de riktlinjer som de högre tjänstemännen ger uttryck för i utformandet av handläggningsprocessen skulle överensstämt med politikernas vilja kring implementeringen av lärarlegitimationssystemet. En sådan överensstämmelse skulle dock innebära, som analysen visar, att utfallet ändå inte sker i enighet med de styrandes vilja. Varken de styrandes vilja i förvaltnings- eller organisationsstyrningslänken. Detta då de i praktiken inte finns organisatoriska förutsättningar för att de ”lägre tjänstemännen”, i studiens fall handläggarna, ska kunna agera i enighet med vad som uttrycks. Det är med bakgrund av detta som de organisatoriska förutsättningarna i organisationsstyrningslänken enbart delvis kan förklara fördröjningen av handläggningarna och vidare den misslyckade implementeringen. Därmed sker i studiens fall omvandlingen av de styrandes preferenser till prioriteter inom ramen för organisationsstyrningen bara delvis på grund av bristande resurser..

Problematiken som redogörs för ovan leder vidare till resonemanget: Skulle Skolverket, inom ramen för organisationsstyrningen, organisera organisationen så att en lyckosam implementering sett till implementeringsprocessens reliabilitetsaspekt hade varit möjlig, skulle inte implementeringsprocessens reliabilitets- och rationalitetsaspekt överensstämma. För att förenkla: hade handläggningsprocessen inom samtliga led i den parlamentariska styrningsprocessen utformats så att styrda parter skulle kunna handla i överensstämmelse med de styrandes vilja (preferenser) skulle inte handläggningsprocessen leda till det utfall som politikerna uttryckt.

Vidare innebär detta att Skolverket i praktiken indirekt tvingats göra en avvägning mellan; att antingen organisera en organisation i vilken organisationens prioriteringar på pappret stämmer överens med politikernas vilja och sedan misslyckats i praktiken med själva implementeringen. Eller att organisera handläggningsprocessen så att utfallet som organisationens organisering resulterar i överensstämmer med de styrandes vilja inom organisationsstyrningslänken men inte förvaltningsstyrningslänken. Annorlunda uttryckt; att handläggningsprocessen sker enligt de ”högre tjänstemännen” vilja men inte politikernas.

Avslutningsvis kan generellt sägas, att för att skapa goda organisatoriska förutsättningar i vilken en lyckad implementering ska kunna ske, sett till implementeringsprocessens båda aspekter är det viktigt att uppdraget som ligger till grund för organiseringen ska vara genomförbart. Att uppdraget som ges från de högst upp i den parlamentariska styrningskedjan utformats på ett sätt som gör

det möjligt för parterna som ska tillämpa beslutet, i de olika länkarna, att faktiskt kunna lyckas. För att organisatoriska förutsättningar ska finnas för detta krävs att omvandling sker av preferenser och resurser mellan de olika nivåerna i den parlamentariska styrningskedjan från dess att uppdraget utformats fram till dess att de verkställs.

## 7 Referensförteckning

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson - Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4:e upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik

Fransson, Göran, 2012. ”Lärlarlegitimation, introduktionsperiod och lämplighetsprövning – en översikt och problematisering av reformerna”, i Gustafsson, Christina – Göran Fransson (red.), *Kvalificerad som lärare? Om professionell utveckling, mentorskap och bedömning med sikte mot legitimation*. Gävle: Gävle University Press, s. 21-52.

Hysing, Erik – Jan Olsson, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur

Justitieombudsmannen, 2015. Anmälan mot Skolverket angående långsam handläggning av en ansökan om lärlarlegitimation. Dnr 2371:2014. Beslut.

Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering : An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur

Lärlarförbundets officiella hemsida [elektronisk]

Tillgänglig: <https://www.lararforbundet.se/artiklar/tidsplan-for-lararlegitimation>

Hämtdatum:2015-04-22

Prop. 2010:11/20. Legitimation för lärare och förskolelärare

Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället – Trender och ideér på 2000-talet*. Malmö: Liber

Sannerstedt, Anders, 2001. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. 3:e upplagan. Stockholm: SNS Förlag

SFS 2011:326, Om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

SFS 2010:800, Skollag



- Skolverket 1 = Eliasson, Ragnar, 2012. Redovisning av uppdrag om lärarlegitimation [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/polopolyfs/1.178909!/Menu/article/attachment/delredovisninglararlegitimation2012-08-01.pdf>  
Hämtdatum: 2015-04-21
- Skolverket 2 = Wislander, Charlotte, 2011. PM: Legitimation för lärare, förskollärare och lektorer – Skolverkets föreskrifter och allmänna råd med kommentarer om introduktionsperiod och kompetensprofiler för lärare och förskollärare [elektronisk].  
Tillgänglig: <http://www.hso.se/PageFiles/21354/Leg%20f%C3%B6r%20l%C3%A4rare,%20f%C3%B6rskoll%C3%A4rare%20och%20lektorer%20110411.pdf>  
Hämtdatum: 2015-05-08
- Skolverket 3 = Ängmo, Helena, 2011. Redovisning av uppdrag att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2569>  
Hämtdatum: 2015-04-20
- Skolverket 4 = Skolverkets officiella hemsida [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/artikelarkiv/skolverket-anlitar-proffice-1.131258>  
Hämtdatum: 2015-04-20
- Skolverket 5 = Skolverkets officiella hemsida [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2011/forsta-legitimationerna-till-forskollarare-1.161891>  
Hämtdatum: 2015-04-20
- Skolverket 6 = Skolverkets officiella hemsida [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/artikelarkiv/skolverket-fattar-beslut-1.172693>  
Hämtdatum: 2015-06-06
- Skolverket 7 = Skolverkets officiella hemsida [elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/artikelarkiv/handlaggning-snabbas-upp-1.171515>  
Hämtdatum: 2015-06-07

Skolverket (2011). *Hantering av beredning av delvis avslag* (Arbetsinstruktion version 1.0) [opublicerat dokument]. Skolverket

SVT= Sveriges televisions hemsida [elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/tavling-hos-proffice-om-lararleg>

Hämtdatum: 2015-06-06

# Bilaga 1 - Ordlista

Förvaltningsstyrning – Bureaucrazy steering

Handlingskraft - Action

Information - Informative

Kunskap – Knowlege

Kapabiliteter - Capabilities

Legitimitet - Legitimizing

Material – Material

Organisationsstyrning – Organization steering

Organisering - Organizing

Personal - Personnel

Preferenser - Preferences

Prioriteringar - Priorities

Resurser – Resources

Samhällsstyrning – Society steering

## Bilaga 2 – Mejlkorrespondens

Mejlkorrespondensen som i denna bilaga presenteras har skett mellan uppsatsförfattarinnan, Tina Sajjadi och Tomas Alvarsson, jurist på Skolverkets professionsutvecklingsenhet. Som uppsatsförfattarinna har jag tagit mig friheten att utelämna artighetsfraser och annan kommunikation som inte bidragit till information som använts i studien. Skulle den fullständiga korrspodansen efterfrågas kan den tillhandahållas.

**Uppsatsförfattarinna, fråga 2015-04-24:** Tänkte höra om det finns något dokument som illustrerar eller beskriver den vertikala ansvarshierarkin som formades inom Skolverket till följd av organisationen som byggdes upp för att sköta handläggningarna.

Vad jag förstår så är det handläggare som gör bedömningarna, utifrån de föreskrifter som finns som reglerar processen. Har de frågor ska de vända sig till teamledaren. Jag är intresserad av att veta hur hela kedjan såg ut, från handläggare ända upp till de som utforma de dokumenten som reglerar handläggarnas arbete. De som utifrån förordningen utarbeta organisationsuppbyggnaden för handläggningen och dess process. Perioden jag är intresserad av är den samma som tidigare.

**Jurist Skolverket, svar 2015-04-28:** Återigen får jag inledningsvis informera om att det inte finns ett initialt enskilt övergripande dokument som styrt eller beskriver hela handlägningsprocessen rörande lärarlegitimation. Hur arbetet med lärarlegitimationer har utformats har varit en process över tid. Nedan kommer i alla fall en kortare beskrivning av hur Skolverket initialt planerade och organiserade arbetet med lärarlegitimationer.

Vårterminen 2011 utgjordes av en planerings- och organiseringsfas med anledning av lärarlegitimationsuppdraget. Fram till den 1 augusti 2011 låg arbetet med lärarlegitimation organisatoriskt direkt under en avdelningschef och leddes operativt av en projektledare. Gruppen som arbetade med lärarlegitimation bestod under den perioden av fem personer; en projektledare/undervisningsråd, tre undervisningsråd samt en jurist. Gruppen arbetade tillsammans med Skolverkets IT-enhet med framtagandet av ett handläggarssystem samt med att informera om det nya uppdraget på ett antal konferenser.

**Uppsatsförfattarinna, fråga 2015-05-06:** Vet du något om på vilket sett Skolverket ser till att den personal som sköter handläggningarna faktiskt är insatta i förordningen och i det digitala ärendehandläggning som används? Sker någon internutbildning? Såg att handläggarna ska ha behörighet i dataprogrammet men hur får handläggarna den?

**Jurist Skolverket, svar 2015-05-07:** Nyanställda handläggare får internutbildning. Det praktiska kring handläggarnas behörighet i relevanta datasystem sköter Skolverkets IT-enhet.

## Bilaga 3 – Mejlkorrespondens

Mejlkorrespondensen som i denna bilaga presenteras har skett mellan uppsatsförfattarinnan, Tina Sajjadi och Lee Gleichmann Linnarsson, undervisningsråd och gruppchef på Skolverket. Som uppsatsförfattarinna har jag tagit mig friheten att utelämna artighetsfraser och annan kommunikation som inte bidragit till information som använts i studien. Skulle den fullständiga korrespondansen efterfrågas kan den tillhandahållas.

**Uppsatsförfattarinnans fråga, 2015-06-05:** I er arbetsinstruktion framgår att handläggarna ska vara väl insatta i förordningen SFS 2011:326. Jag undrar på vilket sätt Skolverket garanterar att så är fallet? Jag vet att handläggarna utbildas internt, får de i denna utbildning förklarat för sig vad förordningen innebär? Måste de genomgå utbildningen innan de får handlägga ärenden och måste de efter avslutad utbildning på något sätt visa på att de faktiskt lärt sig det som i arbetsinstruktionen syftas på med "väl insatta"?

**Undervisningsråd Skolverket svar, 2015-06-05:** Skolverket har inte en utan många arbetsinstruktioner som handläggarna **måste** sätta sig in i innan de kan påbörja handläggning. Alla handläggare genomgår en förhållandevis lång introduktionsutbildning och får steg för steg lära sig både gällande regelverk (bl.a. den så kallade behörighetsförordningen som du hänvisar till i din fråga ovan) och det ärendehanteringssystem som Skolverket använder i handläggningen av legitimationsärenden.

Utöver detta får alla handläggare också lära sig de regler som gäller för olika examenstyper och riktlinjer som gäller för examina från olika lärosäten. Innan en handläggare får börja fatta beslut, vidtas en rad mått och steg för att säkerställa att handläggarna är väl insatta i gällande regelverk och examentyper. Bland annat har alla handläggare en granskare som bedömer om den handläggare som är under utbildning har handlagt ärendet rätt, påpekar om något måste korrigeras osv. **Det är först när en handläggare har blivit godkänd på sin grundläggande utbildning som handläggaren får börja fatta beslut på egen hand.** Som regel

utbildas nya handläggare på en examenstyp åt gången och får sedan genom ytterligare utbildning lära sig fler kategorier. Med examenstyp/kategorier menar jag exempelvis förskollärare, lågstadielärare, mellanstadielärare, lärarexamen inriktad mot grundskolans senare år, ämneslärare osv.