

# Ökande administration

– Belägg och potentiella  
förklaringar: två essäer

Johan Alvehus och Gustaf Kastberg



# Ökande administration

– Belägg och potentiella förklaringar:  
två essäer

Johan Alvehus och Gustaf Kastberg

KFi-rapport nr 155

ISBN 978-91-87454-68-4  
© KFi tillsammans med författarna 2019  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Varför ökar administrationen? .....	7
1. Växande administration: orsaker och verkan .....	9
1.1 Definition .....	10
1.2 Ökande administration? .....	11
1.3 Elevering.....	13
1.4 Drivande faktorer .....	14
1.5 Effekter av ökande administration.....	18
1.6 Slutsatser: mot allt mer administration och dess konsekvenser.....	20
2. Administrationens expansion som professionaliseringsprocess: En idéskiss.....	23
2.1 Vad gör administratörer? .....	23
2.2 Byråkrati.....	24
2.3 Administrationens expansion – olika perspektiv .....	26
2.4 Ett professionsperspektiv.....	28
2.5 Slutsatser: Fyra hypoteser om administration.....	30
Referenser .....	35



# Varför ökar administrationen?

*Johan Alvehus och Gustaf Kastberg*

Varför ökar administrationen? Frågan är befogad. Det finns starka indicier på att inte minst den offentliga sektorns organisationer blir alltmer framgångsrika när det gäller att producera administration, granskning, styrning och ledarskap – och allt mindre framgångsrika på att leverera de tjänster som de är till för att leverera. Sådana konstateranden kan lätt leda till alarmistiska reaktioner och krav på nya styrmodeller eller reformer som ska implementeras.

Problemet är bara att nya styrmodeller och reformer ofta är administrationsdrivande. Administration, förstått som ”insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information” (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014, s. 43) som utförs av enheter och personal som har som uppdrag att ”styra, planera, kontrollera, redovisa, följa upp och informera om/dokumentera verksamhet, snarare än att operativt utföra denna verksamhet” (Hall, 2012, s. 23), krävs för att både implementera och så småningom kontrollera att reformerna gått som de ska. Till detta kommer nya yrkesgrupper som antas vara nödvändiga i dagens samhälle, till exempel kommunikatörer. Exakt varför de skulle vara nödvändiga är kanske svårare att begripa, men yrkesgrupper med stark yrkesidentitet tenderar att kräva utrymme för sitt yrkesutövande.

Det har genom tiden erbjudits flera förklaringar till varför administrationen ökar, och i de två essäer som följer kommer vi att gå igenom flera av dem. Vi visar genom detta att det finns starka drivkrafter för administrationens expansion. Det handlar både om sådana som är externa i relation till organisationen, till exempel krav på transparens eller styrformer. Men det finns också starka drivkrafter inom organisationer, till exempel olika yrkesgruppers krav på kontroll över sitt arbete och de processer som administrationen i sig sätter igång inom organisationen.

Medan de tidigare krafterna, de externa, har uppmärksammats i förhållandevis stor utsträckning, så har de interna fått mindre uppmärksamhet. I de två essäer som följer argumenterar vi utifrån lite olika infallsvinklar för att det interna perspektivet måste lyftas fram mer. Detta ser vi som centralt inte bara utifrån

ett intresse för ökad teoretisk förståelse för administrationens expansion, utan framför allt utifrån ett praktiskt intresse. Trots allt, det är svårt för organisationer att påverka sin omgivning och dess krav, men inom organisationen finns större handlingsutrymme. Genom att få bättre förståelse för mekanismerna bakom administrationens expansion inom organisationer, blir det lättare för organisationer att förhålla sig till dessa frågor, och förhoppningsvis också lättare att styra verksamheten på ett sätt som minimerar expansionen av onödig administration.



# 1. Växande administration: orsaker och verkan

*Gustaf Kastberg*

Det fanns en tid då administration inte existerade som fenomen för den stora merparten av jordens befolkning. Det var inte så länge sedan. På det självushållande jordbruket behövdes begränsat med administration. Planer behövde inte formaliseras och rörde i regel dagens arbete. Årstider följdes och med dem göromålen enligt en sedan länge etablerad rutin. Väder och vind bestämde mycket. Planering, uppföljning, informationsinsamling och produktion av policies existerade inte. Inte heller behövdes det särskilt mycket kommunikation. Min mormor berättade om en storbonde som kunde tiga i veckor. Arbetet fortskred ändå på gården. Resultatet av verksamheten var lätt att bedöma. Var diket grävt syntes det.

Detta var för de flesta riktigt dåliga tider att leva i. Folk svalt, utvecklingen av arbetsmetoder var långsam eller obefintlig, avkastningen på en arbetad timma låg. Dessutom var arbetsmiljön dålig. Det kan inte ha varit särskilt kul att arbeta med den tigande bonden. Det fåtal som var i behov av eller för den delen utförde administration hade det bättre. Administration är nämligen intimt förknippat med en utvecklad koordinering som möjliggör att ett flertal personer kan agera tillsammans. Det är en utveckling av den förmågan som vårt moderna samhälle och vårt välstånd vilar på. Med utvecklingen av den moderna organisationen möjliggjordes etablerandet av en effektiv förvaltning av offentlig sektor parallellt med att enorma produktivitetsvinster gjordes inom industrin. Detta goda till trots finns det en växande kritik mot administration.

I denna essä är ambitionen att utveckla en diskussion och argumentation kring administration som fenomen i offentlig sektor. Diskussionen kretsar kring relationen mellan drivkrafter och expansion och konsekvenser i förlängningen. För att möjliggöra en diskussion kring fenomenet administration måste vi dock specificera vad det är som avses. En sådan övning ger för handen att

det är en viss sorts administration som kritiken främst gäller och att det är den ökning som noterats som problematiseras.

## 1.1 Definition

En fundering kring vad administration egentligen är landar i att det är svårgripbar materia det handlar om. De som i svensk kontext troligen ägnat mest tankevärdhet på att reda ut detta på senare tid är Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) som landar i följande definition:

*Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organisatoriskt system av något slag... (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014, s 43)*

Vad säger definitionen oss? För den offentliga sektorn innebär det att nästan allt arbete som inte är direkt eller indirekt knutet till klienten faller inom definitionen. Tar vi skolan som exempel kan vi snabbt konstatera att i princip allt som rektor gör är administration. Vissa sysslor som utövande av pedagogiskt ledarskap skulle kanske falla utanför definitionen. Men för de flesta rektorer är det en syssla som inte hinns med. Kikar vi istället på lärarna blir bilden delvis en annan. En stor del av arbetsdagen tillbringas i klassrummet och när lärarna inte är där sker arbete som är indirekt relaterat till klassrummet. Prov förbereds, rättas, lektioner planeras, betyg sätts och så vidare.

Exemplet visar också att det kan vara svårt att separera ut vad som är ren kärnverksamhet och vad som är administration. När betygen sätts skall mallar fyllas i. Kanske ska uppgifterna registreras på flera ställen. Skall en utflykt arrangeras måste möten hållas med andra lärare vars lektioner kanske påverkas. Det rena operativa arbetet sker sammanflätat med inslag av administration. Samtidigt som vissa (Anskär, 2019) gjort klassificeringar i direkta, indirekta och illegitima arbetsuppgifter är det så i praktiken att dessa olika klasser av uppgifter ofta alltså sker parallellt eller i nära sekventiella förlopp.

En fördel med att ta utgångspunkt i den ovan gjorda definitionen är att det går att dra en skiljelinje mellan byråkrati och administration. I litteraturen förefaller detta ibland blandas samman och ännu mer så i vardagligt tal. En "pappersvärdare", vad är det? Söker man bland synonymer kommer både byråkrat och administratör upp. Även om litteraturen i sig alltså inte är helt

tydlig med distinktionen görs här en tydlig uppdelning. Med byråkrati avses fortsättningsvis ett regelstyrt utövande av arbete, med en tydlig hierarkisk ordning. Yrkesutövare som arbetar klientrelaterat i en byråkrati behöver inte nödvändigtvis ägna sig åt administration i något större utsträckning. De relaterar ärenden till befintliga formella regelverk eller informellt professionsbaserat normverk. Men lika lite som för andra till övervägande delen regelstyrda arbetssituationer, vi kan tänka oss löpande bandet som exempel, är detta arbete liktydigt med administration. Däremot kan vi förvänta oss att det pågår en hel del administration i byråkratin. Även den måste organiseras, koordineras, följas upp och planeras. En byråkrati kan därför ha mer eller mindre administration. I varje fall tankemässigt går det att föreställa sig att ju mer en byråkrati närmar sig en idealmodell desto mindre administration behövs. När Hall (2012) diskuterar managementbyråkratier skjuter han in sig just på den beskrivna distinktionen. Managementbyråkratiska sysslor och funktioner placerar han på nivån ovanför, eller utanför om man så vill, det direkta yrkesutövandet av kärnverksamheten.

## 1.2 Ökande administration?

En fråga som är relevant i sammanhanget är huruvida administrationen i offentliga organisationer faktiskt har ökat. Vi har redan konstaterat att vi är inne på ett område där mätning är svårt på grund av uppgifternas karaktär. Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) framhåller att slutsatser enbart kan dras utifrån indicier men menar samtidigt att dessa pekar i en viss riktning. De säger att det troligen är fler som ”sysslar med administration idag än för 30 år sedan” samt att ”administration sipprar ner och in i alla typer av arbete” (s 68). Det är en grundlig genomgång författarna gör och det framgår att traditionella enklare administrativa yrkeskategorier minskat i antal. Inte minst på grund av att många av arbetsmomenten varit av sådan karaktär att de kunnat ersättas helt eller delvis med tekniska IT-lösningar. Ett stort sådant område är exempelvis fakturahantering. Men helt har arbetsuppgifterna inte försvunnit (fakturor skall attesteras) utan en återkommande lösning har varit att ”trycka ut” dem bland dem som arbetar i kärnverksamheten. Samtidigt som vissa funktioner minskat eller rent av försvunnit har andra tillkommit. Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) menar att det är denna utveckling som gör att det går att tala om en ökande administration.

Ett alternativt sätt att närma sig frågan är att försöka sig på uteslutningsmetoden. Några saker vet vi säkert. En sådan är att offentlig sektor utvecklats i takt

med BNP. Vissa sektorer har fått mer och andra mindre över tid. Men i Sverige har exempelvis hälso- och sjukvården ökat sin andel av BNP med någon eller några procentenheter de senaste decennierna beroende på hur långt bak vi går i tiden (under 9% under 90-talet till runt 11% på senare år). Det är en hel del resurser det handlar om när man tittar på kronor och ören. Vi har alltså en sektor (om vi ser till de tjänsteproducerande verksamheterna) som expanderar i takt med ekonomin som helhet, som i sig vuxit oavbrutet med några enstaka hack i kurvan enstaka år under de senaste 60 åren. Bryter vi ut läkare som kategori kan vi konstatera att mellan 1960 och 2010 tredubblades antalet läkare. Tittar vi på andra professioner inom välfärdsyrkena är utvecklingen likartad. Här har skapats fantastiska förutsättningar till att utveckla verksamheten, men också att utveckla administration.

Under den beskrivna perioden har antalet läkarbesök som produceras halverats samtidigt som antalet läkare ökat i relation till antalet invånare (Anskär, 2019). I en internationell jämförelse kan vi konstatera att Sverige hamnar på tredje plats sett till antalet läkare per invånare men endast på plats 21 (av 25) sett till antal besök per läkare enligt myndigheten för vårdanalys (2013). I samma rapport konstateras det att med så få besök per läkare borde patienterna uppleva att de får mycket tid med sin läkare. Dessvärre hamnar Sverige bland de sämsta även där enligt rapporten. Kikar vi på andra sektorer kan vi konstatera att det finns fler lärare än någonsin i Sverige och många i en internationell jämförelse (OECD, 2016), men de träffar sina elever minst i en internationell jämförelse. Poängen med detta resonemang är att visa att det finns en residualpost utöver den post som består av kostnader för klientnära arbete där det är rimligt att anta att en andel utgörs av administration. Beskrivningarna som gjorts bevisar så klart inte att det är administration som görs på den tid och för de resurser som inte allokeras till klientnära arbete, bara att det skapats utrymme för mer administration.

Utöver indicier om att administrationen verkar ha förts ut på yrkesutövare som tidigare inte ägnade sig åt administration (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014), så har alltså också förutsättningar för att tidsmässigt ägna sig åt detta skapats. Just administration lyfts också fram som en förklaring till att få besök produceras (Vårdanalys, 2013). När det i tidningarna redogjordes för att antalet bupbesök per anställd varierade kraftigt mellan regionerna (spannet var från 217 i Värmland till 512 på Gotland) var TT-rubriken just: "Pappersjobb tar barnpsykologers tid". Om vi lågt räknar med 200 arbetsdagar per år innebär det att på Gotland träffar barnpsykologerna 2,5 barn per dag i snitt och i Värmland

ett barn per dag. Det är klart att bevisföringen inte är helt klar kring vad dessa barnpsykologer sysslar med under dagarna, förutom att träffa få patienter.

Sammanfattningsvis verkar vi därmed ha många indicier som pekar på att vi ser en ökad administration och att det sker genom att administrativa funktioner expanderat men också genom att mer administration lyfts över på de yrkesutövare som tidigare ägnade mindre tid åt administrativa sysslor. Resursmässigt förefaller utrymmet också finnas.

### 1.3 Elevering

Förutom en ökad administration kvarstår det en observerad utveckling värd att uppmärksamma. Ovan konstaterades det att vissa administratörskategorier i det närmaste försvunnit medan andra tillkommit. De som tillkommit är av en annan sort än de som försvunnit. De är mer välutbildade med högskoleexamen i bagaget och de har andra idéer om vad de ska åstadkomma. Istället för att vara stödstrukturer som funktionerna beskrevs av Mintzberg (1983) utgör de en del av den strategiska organisationen. Detta skifte eller denna omvandlingsprocess kan dels rimligen förväntas ha kostnadsdrivande effekter (högre lönenivåer), dels rimligen få konsekvenser för innehållet i både den strategiska inriktningen och det konkreta utförandet av offentliga tjänster.

En rimlig benämning på denna rörelse är *elevering*. Som en bredare samhällstrend har andra uppmärksammat att positionstitlar tenderar att ändras på ett sätt som gör att de låter flottare. Alvesson och Spicer (2018) exemplifierar med att sopåkare eller sogubbe har blivit avfallshanteringstekniker. Det låter onekligen bättre. Inom offentlig sektor har vi sett en liknande utveckling. Personaladministratörerna har exempelvis blivit HR-strateger, ekonomer blir controllers och personer som axlar nya funktioner som endast delvis tidigare funnits kallas strategiska kommunikatörer, IT-strateger och utvecklingsledare. Den tidigare vanliga sekreterartiteln är helt på väg bort verkar det som.

Hade elevering enbart handlat om en inflatering av titlar hade det fått sortera under kuriosarubriken. Studier visar emellertid på att det också sker en underliggande omfördelning av arbetsuppgifter. Det är ju i sig inte orimligt. En strateg tänker sig nog att sysslorna skall vara annorlunda än en sekreterares. Här uppstår två intressanta frågeställningar. Den första är vad som händer med de gamla arbetsuppgifterna, och den andra vad de nya uppgifterna blir och var de kommer ifrån. Ovan beskrev vi att de gamla uppgifterna till del automatiserats bort och till del "tryckts ut" i verksamheten. Vissa har tagits över av den nya sortens administratörer. De nya uppgifterna verkar komma från lite olika håll

vilket vi kommer att diskutera närmare i nästa avsnitt kring orsaker till ökad administration. Här räcker det att konstatera att de ofta har en mer strategisk prägel i bemärkelsen att de är mindre rutinartade, ofta mer utredande och förefaller förutsätta en massa möten (Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014; Hall, 2012). En funktion som det verkar vara full fart på är den strategiska verksamheten är IT som kan få tjäna som exempel. I en studie rapporterade 52 myndigheter att de sammantaget var involverade i inte mindre än 157 strategiska IT-projekt (ESV 2017). Huvudmålet med dem var att åstadkomma effektiviseringar. Enligt samma rapport har emellertid enbart en sjättedel en idé om hur nyttan av dessa projekt ska gestalta sig, vilket konstateras vara anmärkningsvärt, särskilt som den uttalade ambitionen är ökad inre effektivitet.

Vad vi ser är därmed det som beskrivits som en professionaliseringsprocess av de administrativa funktionerna som alltså inte bara bytt namn utan också givits ett mer avancerat innehåll. Samtidigt som dessa funktioner växt har det också skapats ett större behov av att organisera dessa internt vilket leder till än mer administration:

*En växande skara kommunikatörer sitter därför med, lyssnar av, coachar, samordnar och författar alltfler policyer och planer. Inte sällan ska de sedan göra tidsödande överlämningar till en kollega eller byrå som gör själva jobbet. (Malmberg Nord, Dagens Samhälle, 18/2, 2019)*

I studier av professioner brukar det betonas att de värnar om ett strategiskt viktigt innehåll samtidigt som de hivar av (hive off) enklare uppgifter på andra aktörer. Inte sällan förefaller det vara så att det nya mer avancerade innehållet så att säga uppfunnits (vi kommer in på detta mer nedan när vi diskuterar drivkrafter) snarare än erövrats av andra samtidigt som avknoppningen av simplare uppgifter har skett till utövarna av kärnverksamheten. Detta är så klart en intressant rörelse eftersom eleveringen av administrativa funktioner förefaller ha skett på bekostnad av utvecklingen för professionella yrkesutövare. Dessa har alltså snarare sett en devalvering i och med att de fått ta över de enklare uppgifterna.

#### **1.4 Drivande faktorer**

Varför har då administrationen kunnat expandera på detta vis? Vad förklarar utvecklingen? Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) pekar ut en mängd faktorer som kan antas påverka utvecklingen mot mer administration men tar sin utgångspunkt i tre övergripande samhällstrender: rationalitetstänkandet, den

allt mer genomgripande organiseringen av samhället samt ekonomiseringen. Vi verkar i tider av allt större fokus på rationalitet som underliggande princip, vilket tar sig uttryck i ett behov av att koordinera och styra verksamheter på ett mer utvecklat sätt. Förvaltningar förutsätts ha tydliga mål och tillämpa styrprinciper som alla andra organisationer i en utsträckning som inte var fallet tidigare (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000). Resultatet av rationalitetssträvan verkar enligt resonemanget inte bli så rationellt.

En övergripande kategorisering av förklaringsfaktorer kan göras genom att dela in dem i relation till organisationen. Det går då att tala om externa faktorer, organisationsrelaterade faktorer och individbaserade faktorer. Som beskrivits är det i regel svårt att förstå dem separat i förhållande till varandra och de tre samhällstrender som Forsell och Ivarsson Westerberg pekar på förklarar mycket av det som vi observerar både som externa faktorer i förhållande till organisationen och interna faktorer.

Granskar vi de externa faktorerna förefaller de vara kopplade till den kanske något paradoxala iakttagelsen att vi både kräver mer av de offentliga organisationerna samtidigt som vi litar på dem i mindre utsträckning än tidigare (Hall, 2012). Tydligast illustreras detta kanske av diskussionen kring framväxten av granskningssamhället (Power, 1997). Under de senaste decennierna har en kraftig tillväxt i revision, inspektioner, granskningar och utvärderingar observerats. De offentliga organisationerna skärskådas som aldrig förr. Detta avspeglas i organisationer som helt eller delvis sysslar med detta i form av externa revisorer och inspektions- och tillsynsorgan. Expansionen av dessa är i sig ett uttryck för ökad administration, men de skapar också ett tryck på organisationerna som granskas. Det tar tid och resurser att ställa upp på att bli granskade och energi måste läggas på att göra sig granskningsbara (Ek, 2012). Att tydliggöra och skapa en "berättelse" av vad organisationen gör och står för har blivit en central syssla, som inte alls existerade på samma sätt för några decennier sedan (Hall, 2012).

Kraven på rationalitet, effektivitet och kvalitet har gjort att de tidigare förvaltningarna som inte alls påminde särskilt mycket om de idéer vi har kring organisationer var tvungna att stöpas om. De var tvungna till att anpassa sig till att bli mer organisationslika med mål och tydligare intern styrning (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000) med företagen som en viktig idealbild. Samtidigt har det skapats allt fler organisationer och inom organisationerna har det skapats tydligare enheter med en utvecklad ekonomistyrning och inte sällan med inslag av konkurrens. Ett ekonomiskt tänkande och språkbruk har brett ut sig.

Ibland buntas allt samman under etiketten NPM (New Public Management) som onekligen rymmer mycket (Karlsson, 2017). Allt detta kräver dels en inre organisatorisk administration som är relaterad till organisationens interna komplexitet. Organiseringen i sig och det faktum att organisationerna som skapas har utbyte med allt fler organisationer kan i sig förväntas driva på administrationen (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014). I någon mån kan denna framväxt som beskrivs som betingad av externa faktorer betraktas som rationell ur den enskilda organisationens perspektiv. De måste ju svara upp mot kraven som ibland är lagstadgade, ibland frivilliga men styrda av normer och förväntningar som är svåra att ducka.

Stannar vi kvar på de interna processerna som genererar mer administration finns det andra mer klassiska förklaringar. En sådan kan spåras till traditionell budgetteori (Niskanen 1971): enheter tenderar att maximera sin budget och verka för en utökad i möjligaste mån. De flesta chefer inom offentlig sektor torde kunna vittna om att det är sällan i budgetarbetet som representanter för enheter argumenterar för minskade anslag. Tvärt om har budgeten karaktäriserats som ett spel där de olika parterna intar olika roller och att det i dessa ligger att försöka maximera den egna enhetens tilldelning (Wildavsky, 1975). Det finns all anledning att tro att detta inte enbart gäller för de traditionella enheterna inom kärnverksamheten utan också de nya funktionerna som mestadels ägnar sig åt administration. Detta kan rimligen förstärkas av att inblicken i vad dessa enheter gör och svårigheten att styra dem gör att det faktiskt inte utövas någon särskild styrning (Larsson, 2019). Om vi ovan talade om ett externt tryck som leder till att mer administration efterfrågas kan dessa interna förklaringar beskrivas som att det också skapats en beredvillig utbudssida.

Forsell och Ivarsson Westerberg (2014) tonar ner individers motivation som förklaringsfaktor även om de uppmärksammar att tidigare litteratur lyft fram detta. I litteraturen kring byråkratier och byråkrater är individens agerande inte sällan i fokus och huvudspåret är att byråkraten är bra på att inte göra särskilt mycket (Styhre, 2009). Byråkraten framställs som lat och med snävt fokus på regelverk istället för helhet och med en drivkraft att expandera genom att skapa underordnade hierarkier. Med en sådan utgångspunkt är det lätt att föreställa sig att så fort en administratör anställts kommer fler att behövas eftersom arbetet ändå inte blir gjort. Dessa nidsbilder har inte sällan också porträtterats i populärkulturen och konsten. Den empiriska basen för dessa observationer är inte helt lätt att spåra alltid och snarare verkar det bland författade vara mycket korsrefererande. I sammanhanget kan det vara på sin plats att lyfta fram att



byråkraten också beskrivits som en viktig funktion i demokratin som ska agera oväldigt och värna om demokratiska principer (du Gay 2000). Kontrasterna är stora mellan de olika ståndpunkterna i litteraturen.

Ett mindre ofta exploaterat spår i litteraturen är att knyta individens egenintresse till professionens. Genom att göra det kan en utvecklad variant av individens agerande som förklaringsfaktorn utvecklas. Ovan beskrevs ju hur administrationsfunktioner genomgått en utveckling mot professionalisering. Det gör det rimligt att förvänta sig att dessa professioner i tillblivelse kan förväntas agera i linje med vad som observerats i studier av andra professioner. Även om professionella sammanslutningar ofta åberopar högre ideal, ofta framgångsrikt, finns det gott om studier som visar att mycket av agerandet påfallande ofta sammanfaller med vad som kan beskrivas som det snöda egenintresset. Att värna om och expandera sin domän, ibland kallat jurisdiktion, brukar beskrivas som en central syssla för en profession (Abbott, 1988). Även om detta givetvis är en organiserad aktivitet så brukar denna snarast beskrivas som i opposition med organisationen eller i bästa fall som med delade intressen. Här uppstår också en intressant konflikt. De professioner som traditionellt befolkade offentliga organisationer har i regel varit de yrkesutövare som arbetar klientorienterat. Kärnan i jurisdiktionen har byggts upp kring yrkesutövandet och de starkaste professionerna, som exempelvis läkare, har lyckats bygga upp en ensamrätt att få utöva yrket. Organisationens anspråk på att intervensera i dessa klientrelationer har då kategoriserats som ett hot mot jurisdiktionen. Vilken roll en ökad professionalisering av administrationen spelar i denna konflikt saknas det mer utvecklade studier kring. När interventionen sker i yrkesvardagen brukar det istället lite svepande förklaras med att det är neoliberala krafter som verkar.

De beskrivna drivkrafterna förefaller ofta botten i den spänning som skapas mellan centrum (ofta staten) och periferi (den enskilda verksamheten). Morris och Farell (2003) talar i sammanhanget om att det skapas en "bipolär byråkrati". Med det avses att samtidigt som organiseringen sker enligt en princip om decentralisering, sker en stärkt central styrning. Svensk skola kan få utgöra ett exempel på detta. Under 1990-talet skedde en omfattande decentralisering genom dels ett överflyttande av huvudmannaskapet från statlig till kommunal nivå, dels genom en ökad grad av målstyrning. Sedan dess har vi sett ökande och återkommande styrningsinitiativ från staten (som lämnade ifrån sig ansvar). Frågan är om inte denna ambivalens mellan centralisering och decentralisering är en av de mest centrala källorna till den ökade administrationen.

Den väldigt kritiske David Graeber (2015) menar i varje fall det och använder banksektorn som exempel. Samtidigt som banker bedrivs i privat regi rör det sig om ett område där staten har svårt att hålla sig ifrån styrning. Resultatet blir en omfattande reglering. Med tanke på de återkommande kriserna och skandalerna är det svårt att se resultatet som särskilt balanserat och lyckat.

När vi granskat drivkrafterna kan vi därmed peka på fler enskilda sådana och de spänner från aktörorienterade som individers egenintresse eller organisationers dito till mer samhällsovergripande. Det mesta talar för att det finns starka samband dem emellan och att de förstärker varandra på ett sätt som leder till en spiral mot allt mer administration.

### 1.5 Effekter av ökande administration

Redan har ett antal effekter av ökad administration vidrörts. En sådan är att mer administration verkar leda till mer administration. När en inspektör får i uppdrag att inspektera måste verksamheten göra sig inspektionsfärdig, och så är det igång. Vi beskrev ovan att målstyrningen och decentraliseringen i praktiken för med sig ökad styrning. Varje nivå, och varje ny aktör som involveras i kedjan, riskerar att addera dimensioner i styrningen. Tillitsdelegationen (SOU, 2018:47) tillsattes som en reaktion på detta, men landade inte i mycket annat än att det krävs en annan sorts styrning, andra ledarskap och andra aktiviteter. För läsaren blir det svårt att se hur detta skall kunna resultera i minskad administration.

En annan effekt som lyfts fram men som kan utvecklas ytterligare är att med en utvecklad och mervärdutbildad administratörskår, som dessutom har en stabsplacering, kan inriktningen på verksamheten förväntas påverkas. Som en effekt av utvecklingen mot ett mer strategiskt innehåll understött av en professionaliseringsprocess kan vi förvänta oss att administrationen dels kommer att sträva efter att stärka sin ställning på strategisk nivå, dels kommer att utöva ett direkt och indirekt inflytande över kärnverksamheten. Ibland är det uppenbart så. När Göteborgs stad omorganiserade sin stadsdelsförvaltning och minskade ner antalet stadsdelar introducerades också ett obligatorium om att respektive stadsdel skulle ha en utvecklingsenhet med en egen chef. I en studie (Kastberg, 2015) konstaterades det att dessa enheter snarare än att vara ett stöd fungerade just strategiskt med en ambition att forma verksamheten. Detta upplevdes ofta negativt av chefer inom den operativa verksamheten som beskrev funktionerna som ”störfunktioner” snarare än ”stödfunktioner”.

En annan effekt som dock är svår att uppskatta mer precist är att den ökande administrationen kostar pengar. Med fler personer som gör något annat och något som organisationen tidigare inte sysslade med uppstår nya kostnader. I en kommun som undertecknad besökte fanns det inom utbildningsförvaltningen en enhet som hade ett strategiskt utvecklings- och stöduppdrag. Den enheten hade en budget som vida översteg den största skolan inom förvaltningen. Kostnadsposten är uppenbar, men att värdera rimligheten är så klart svårt. Till viss del handlade det om lagstiftad verksamhet som modersmåls lärare, men andra delar var stödverksamheter som av verksamheterna de skulle stödja mer upplevdes som en börda.

I diskussionen kring definitionen av administration konstaterade vi att det är svårt att enkelt skilja ur administrativa moment från sådana som är en del av kärnan i yrkesutövandet. Vi uppmärksammade också att ett sätt att skilja ur dem är att titta på vem som kan tänkas utföra dem och konstaterade att som en del i den ökande administrationen har vi också sett ett skifte som i sig kan betraktas som paradoxalt. Enklare administrativa sysslor utförs i större utsträckning av högkompetenta personer inom andra områden som är amatörer när det kommer till administration. Att detta kan ha negativa konsekvenser för utförandet av administrativa sysslor kanske inte skulle förvåna någon, även om det inte är belagt i studier. Rimligen blir de administrativa sysslorna när de utförs av amatörer sämre utförda och fler misstag begås, inte minst eftersom i många system är amatörerna sällananvändare. Däremot har detta inskiftande av enklare administrativa uppgifter som tidigare sköttes av andra fått konsekvenser. Folk blir sjuka av det. Studier av läkare visar att det finns ett samband mellan upplevd mängd illegitima arbetsuppgifter och ohälsa (Björk, Bejerot, Jacobshagen, & Härenstam, 2013; Thun, Halsteinli, & Løvseth, 2018). Illegitim arbetsuppgifter skall här förstås som uppgifter som strider mot normer och identitet hos yrkesutövare (Semmer, Tschan, Meier, Facchin, & Jacobshagen, 2010). Administration faller inom ramen för denna definition.

Det blir lätt en uppräknings av negativa effekter av den ökade administrationen. Möjligen följer det som en effekt av den definition som gjordes ovan och som ringade in sysslan som något som ligger ovanför/utanför kärnverksamheten. En uppenbart positiv effekt som vi också vidrört tidigare handlar om att den ökade administrationen stärker organisationen i dess respons till omgivningen. När staten initierar inspektionsrundor eller andra aktörer utövar en inverkan som organisationen måste förhålla sig till måste detta omsättas i en praktik. Den administrativa personalen med sina rutiner och kunskap har

då en roll i att kanalisera, hantera och buffra (Jacobs, 2005). En effekt av detta är att kärnverksamhetens aktörer kan verka mer ostört. Tricket som åstadkoms med hjälp av administratörerna är att verksamheten samtidigt som den lever upp till omvärldens krav kan fortsätta verksamheten utan att störas nämnvärt av krav och pålagor. En legitim yta skapas (Meyer & Rowan, 1977), men det leder också till en känsla av hyckleri (Brunsson, 1989/2006). Vad som åstadkoms är kanske en oundviklig manöver för att hantera en allt mer kravställande omgivning. Likväl går det inte att komma ifrån att det är olyckligt om sådana aktiviteter skall få ta i anspråk en växande andel av de resurser som trots allt anslås för att bedriva verksamhet. Extra kostsamt verkar det ju också bli på grund av den beskriva multiplikatoreffekten.

Ytterligare en effekt som helt verkar tappas bort i litteraturen är den rent instrumentella som ändå får antas finnas där. I takt med att välfärdsstaten byggts ut har medborgarna ändrat sin position i förhållande till den serviceproduktion som sker. Nordgren (2003) beskriver detta i sin avhandling med titeln *Från patient till kund*. Under de senaste decennierna har det vuxit fram ett mer rättighetsorienterat klientel som ställer högre krav på leverans men också kvalitet. I spåren av detta har system införts och styrning etablerats som syftar till att säkerställa nivåer på service och att misstag och felaktigheter skall minskas. Detta är en utveckling i sig som handlar mycket om administration både vad gäller personer och praktiker i form av system och dokumentation. Även om det som med det mesta inom samhällsvetenskapen är svårt att föra i bevis hur verksamheten påverkats, är det rimligt att vissa kvalitetsvinster gjorts. I likhet med resonemanget kring legitimitet är det emellertid också rimligt att anta att även dessa system kan förväntas vara kostsamma och leda till snöbollseffekter.

Sammantaget går det att konstatera att flera effekter beskrivs i litteraturen och att de flesta får sortera in i det negativa facket även om det också finns fog för att misstänka att administrationen också levererat vinster i form av ökad legitimitet, högre kvalitet och säkrare leveranser. Precis som med bevisen för den ökade administrationen, där vi fick nöja oss med att rada upp indicier, är effekterna inte alls säkert fastslagna även om mycket pekar på att det finns en rimlighet i att anta att de faktiskt uppkommit som en effekt av den ökande administrationen.

## **1.6 Slutsatser: mot allt mer administration och dess konsekvenser**

Vi återvänder till de inledande frågeställningarna om den ökande administrationen och huruvida en kritisk hållning är befogad. Den samlade bilden som gi-

vits är att vi ser en ökande administration, att den skiftat karaktär och att det är nya personalkategorier som ägnar sig åt administration. Det går att peka ut två dimensioner av utvecklingen som kan beskrivas som oroande. Den första har att göra med resursallokeringen, den andra med omdaning av verksamheten som sker eller kan förväntas ske i kölvattnet av den beskrivna trenden.

Börjar vi med frågan om resursallokering kan en problematisering göras utifrån att allt mer av de resurser som anslås till verksamheter allokeras till administration. Som beskrivits går det att konstatera att samtidigt som det klientnära arbetet har minskat över tid sett till hur mycket av varje yrkesutövares tid som går åt till det, har tiden för administration ökat. I en tid då det råder arbetskraftbrist inom snart sagt alla sektorer inom offentliga sektorn är det svårt att betrakta detta som något annat än problematiskt. Som vi beskrivit är det emellertid svårt för den enskilda förvaltningen att värja sig. En allt mer krävande omgivning, inte minst i form av statens agerande, reser krav som i stor utsträckning måste hanteras av en administrativ kapacitet. Denna utveckling skapar som framgått ringar på vattnet i form av andra mekanismer och drivkrafter som skapar ett behov av mer administration. Begreppet multiplikatoreffekt är väl funnet, eller kanske snöbollseffekt (Castillo & Ivarsson Westerberg, 2019). Svårigheterna att isolera enskilda förklaringar (och därmed något sånär enkla lösningar) till trots, utvecklingen är oroväckande.

Vänder vi oss istället till omdaning av verksamheten rör den förändrade positioner. Vi ser både en professionalisering och en avprofessionalisering av det administrativa yrkesutövandet. Professionaliseringen sker som en effekt av den elevering vi beskrivit. Nya administratörer är mer välutbildade och intar mer strategiska positioner i organisationen. Men vi ser också att professionella yrkesutövare inom andra områden ägnar mer tid åt administration. Något som de inte är utbildade till eller för den delen tycker om i någon större utsträckning, vilket verkar vara en källa till stress.

En risk är därmed att en utveckling vi sett mot ökande administration inte bara kan reduceras till en fråga om resursallokering (mer resurser läggs på administration) utan också till en fråga som handlar om en omdaning av innehållet i den kärnverksamhet som bedrivs. De nya professionella administratörerna har mer att säga till om och bidrar på en strategisk nivå till att definiera organisationernas riktning och arbetets innehåll. Det som tidigare var en stödverksamhet och betraktades som en parallell linje (Mintzberg 1983) har mer antagit karaktären av en teknostruktur. Denna struktur ägnar sig åt att aktivt forma och påverka organisationen. En parallell kan göras till en ingenjörsenhet

på en fabrik som designar hur arbetat skall utföras på löpande bandet. Inom professionsyrken har traditionellt den sortens utveckling ägts av professionen och skett utan nämnvärt inflytande av externa parter med annan utbildning och bakgrund.

Den beskriva utvecklingen reser frågor kring om detta verkligen är en önskvärd utveckling för offentliga organisationer. Traditionellt har en stor andel av yrkesutövandet inom vård, omsorg och skola skett under decentraliserade former där ansvaret för det klientnära arbetet legat på den enskilda yrkesutövaren. Med starkare stabsfunktioner, utvecklingsenheter och andra strategiska resurser som gör anspråk på att påverka övergripande riktning och det specifika yrkesutövandet kommer också en centralisering. Det leder till förändrade ansvarsförhållanden. Om den enskilde yrkesutövaren upplever en ökad grad av styrning kommer han eller hon då att ta samma ansvar som tidigare? Eller blir svaret vid missöden att de "bara lydde order".

En andra relaterad fråga är den om var den faktiska kompetensen faktiskt ligger. I den traditionella modellen för professionella organisationer placeras den hos yrkesutövarna, som inte sällan är specialister. De nya administrativa funktionerna har ofta en hög kompetens, men inte inom det klientnära arbetet. En illustrativ bild från högskolevärlden är de högskolepedagogiska specialiteterna som tillkommit och växt till omfattande enheter sett till antal anställda och mängd resurser som kanaliseras till dem. De som arbetar i dessa innehar emellertid sällan mer, oftast mindre, kunskap om det studentorienterade arbetet. De besitter ibland en generell pedagogisk kompetens, men saknar helt kunskap om de olika disciplinernas kunskapsområden och särskilda förutsättningar. Likväl utgör de en stark formerande kraft på lärosätena med direkta anspråk på att omdana den verksamhet som bedrivs.

En mer summerande slutsats landar därför i att vi ser en utveckling mot mer administration som på olika sätt är väl värd att problematisera. Resonemangen som förts indikerar att vi vet en hel del om tillväxten av administration och dess orsaker. Samtidigt går det att konstatera att det helt verkar saknas studier som ger en bild av hur utvecklingen kan bromsas upp eller föras in i en annan riktning.

## 2. Administrationens expansion som professionaliseringsprocess: En idéskiss

*Johan Alvehus*

### 2.1 Vad gör administratörer?

Vad gör egentligen administratörer? De flesta av oss kan komma på en ganska diger lista. Den kommer nog att omfatta ”pappersarbete”, det vill säga arbete vid dator med hantering av olika slags dokument. Men exakt vad de gör är faktiskt lite mer oklart, även för forskningen. Det finns grupper inom administration som getts mer uppmärksamhet, till exempel det som numera kallas *human resource management* (HRM) – vilket tidigare hette personaladministration. Kommunikatörer börjar också uppmärksammas. Kanske är det så att forskningen inte lyfter upp en grupp av administratörer förrän den börjat försöka utveckla sig till en egen profession. Studier av sekreterare, schemaläggare, verksamhetsutvecklare, reseräkningsgranskare, med mera, lyser med sin frånvaro.<sup>1</sup>

Det finns en typ av administratörer vars arbete vi vet en hel del om: Chefer. Systematiska studier av chefers vardagliga arbete har snart sjuttio år på nacken och ofta anges Uppsalaprofessorn Sune Carlssons studier som en slags startpunkt (Carlson, 1951; Tengblad, 2012). Från dessa vet vi att chefers arbete är stressigt, komplext, kommunikationsorienterat – och framför allt vet vi att vad de *inte* gör, är att utarbeta storslagna planer och visioner för att förändra organisationer. Det så kallade transformativa ledarskapet lyser med sin frånvaro och kan närmast betraktas som en fantasi snarare än som en realitet (Alvesson &

---

1 Självklart är det inte så att dessa grupper helt ignorerats. Men det finns ingen enskild etablerad tradition inom vilken de lyfts fram och fokuseras och i exempelvis grundläroböcker om hur organisationer fungerar saknas de ofta helt.

Sveningsson, 2003; Sveningsson & Larsson, 2006). Det är en smula underligt att den personalgrupp som tydligast företräder den ökade administrationen i organisationer, alltså chefer, inte alls tycks kopplas ihop med ökande administration när de pratas om dem.

Åter till administratörerna (de som inte är chefer) – vad är det egentligen de gör? Oftast handlar det om informationshantering av olika slag. Statsvetaren Patrik Hall pratar om en framväxande managementbyråkrati med vilket han avser det som jag i denna essä omtalar som administration: ”enheter och personal inom såväl offentlig som privat sektor som ägnar sig åt att administrera, styra, planera, kontrollera, redovisa, följa upp och informera om/dokumentera verksamhet, snarare än att operativt utföra denna verksamhet” (Hall, 2012, s. 23). Det handlar om arbete som organiserar andras arbete.

Innebörden av det sistnämnda är viktig. Administrativt arbete utgör inte bara ett slags organisatorisk börda, kostnader som uppstår inom stödfunktioner vars huvudsakliga påverkan på organisationen är att den stödjer andra verksamheter (Mintzberg, 1983). Administrativt arbete är arbete som organiserar andras arbete. Ta till exempel it-system för reseräkningshantering. Genom att systemen utformas på ett visst sätt och att de förväntas fyllas i av vissa personer, så kommer utformningen av dem att få konsekvenser i organisationen: vem som ska göra arbetsuppgiften, hur den ska göras och vem som utvärderar den. Styrning eller management kräver inte bara någon som styr, utan någon som blir styrd och som deltar i styraktiviteterna (Alvehus, 2012; Hall, 2012). I de fall administration handlar om dokumentation och dokumenthantering kräver det fortfarande ofta medverkan av andra, till exempel de vars arbete ska dokumenteras.

Vi måste alltså, kort sagt, inte bara intressera oss för vad administratörer gör utan framför allt för vad det som de gör, *gör*. Vad är de organisatoriska konsekvenserna av administration?

## 2.2 Byråkrati

När administration och administratörer kommer på tal, dyker allt som oftast begreppet byråkrati upp i samma andetag. I vardagspratet är ofta administration och byråkrati synonymer, och en utsaga om att ”administrationen ökar” kan lika gärna formuleras som ”byråkratin ökar”. Forskare brukar emellertid vara ganska noga med att hålla isär begreppen, och det av goda skäl.

Byråkrati betyder i princip ”regelstyre”, det vill säga att auktoritet i en organisation baseras på ett fastslaget regelverk. Detta kan förstås låta tråkigt, stelt



och fyrkantigt – men betänk alternativen. Om en chef inte får sin auktoritet via ett regelverk, varifrån ska den då komma? Ett alternativ är att chefer får sin auktoritet genom sina personliga egenskaper, eller för att personer i vederbörandes position av hävd har auktoritet. Kanske en karismatisk sektledare eller en traditionell familjefader? Sådana personliga eller hävdvunna auktoritetspositioner är svåra att ifrågasätta; kanske vill vi inte ens ifrågasätta dem.

Byråkratier baseras däremot på legal auktoritet, en auktoritet som fastställs genom regler. Tänk på hur en förvaltningsenhet inom en kommun fungerar. Ytterst sett så regleras verksamheten genom demokratiska val, dels i form av att val på riksnivå utgör grunden för hur kommunerna ska fungera (detta regleras i lag) och på kommunnivå genom de val som tillsätter en kommunledning. Den senare bestämmer över både förvaltningens inriktning och omfattning. Regelverket som förvaltningen arbetar under kan alltså förändras genom demokrati – byråkrati blir ett sätt att realisera den kollektiva politiska viljan. Om förvaltningen istället skulle basera sin verksamhet på enskilda individers karisma eller på tradition – kanske att bygdens starke man styrde det hela – skulle vi i ett demokratiskt samhälle se det som ett problem. Det leder till att organisationer underkastas enskilda individers privata moraluppfattning eller traditionella normer snarare än att ytterst vara styrda av folkviljan. Samma resonemang går förstås att föra när det gäller ett företag. Att byråkrati skulle vara något som bara existerar i offentlig sektor är managementpopulistiskt trams. Det är lika centralt i företag, men den ”yttersta viljan” där utgörs inte av demokrati utan av kapitalägande.

Så kan vi resonera utifrån principiella resonemang grundade i den tyske sociologen Max Webers (1983) teorier från nittonhundratalets början. Byråkrati är en i demokratin nödvändig företeelse, och administration är en del av denna – men byråkrati betyder inte i sig ”onödig administration” utan just ”regelstyre”. Byråkrati möjliggör kontroll över organisationer och en auktoritet som ytterst baseras på ett förhandlingsbart regelverk.

Naturligtvis är inte all kritik av byråkratin irrelevant. Tvärtom finns det goda skäl att ta kritiken på allvar när det till exempel gäller hur regelföljande blir viktigare än verksamhetens syfte, hur människor avhumaniseras, och så vidare (Jensen & Sandström, 2019). (För översikter över byråkratibegreppet, se t.ex. du Gay, 2000; Lundquist, 1988; Styhre, 2009). Den del av kritiken som är mest relevant för vårt vidkommande här är emellertid den som rör byråkratin relation till administration, ett dilemma som du Gay (2000, s. 1) formulerar så här:

*The citizen who scoffs at the elaborate record keeping undertaken by government offices might well be equally annoyed should an official lose track of her affairs through relying on memory and telephone conversations.*

Administration är alltså en nödvändig del av byråkrati – men problemet är att administration tenderar att föröka sig och bli ett självändamål. Och häri ligger byråkratins dilemma.

### 2.3 Administrationens expansion – olika perspektiv

Hur kommer det sig att administrationen expanderar? En klassisk formulering av managementförfattaren C.N. Parkinson lyder: "... work expands so as to fill the time available for its completion" (Parkinson, 1955). Det vill säga, om du har ett arbete att göra, så kommer det att ta (minst) den tid som du avsatt för ändamålet. Och om vi har administratörer i organisationer kommer de alltså att se till att hitta på arbete, låta arbetsuppgifter dra ut på tiden – och alltså fylla tiden och mer därtill.

Parkinsons lag är underhållande på en anekdotisk nivå, men att ta den som utgångspunkt för att förklara varför administration expanderar, eller varför arbete tar den tid det tar, är inte rimligt. För det första har vi väl alla upplevt att vi kan vara oerhört effektiva i att få ett jobb avklarat. För det andra kan vi förstås anta att det hela handlar om hur rutiniserat arbetet blivit, det vill säga hur skickliga vi är på att få det gjort. Och för det tredje är det självfallet så att olika personer, olika situationer och olika arbetsuppgifter spelar roll. Parkinsons bild av administratörer är lika cynisk som felaktig. Nej, ska vi förstå varför administration expanderar får vi leta annorstädes.

En viktig förklaring till att administration expanderar är att kraven på administrativa aktiviteter har ökat i många organisationer. Med ett krångligt ord kallas detta för *institutionell isomorfism*, det vill säga likformighet (DiMaggio & Powell, 1983). Organisationer möts av standardiseringskrav från till exempel kunder som kräver anpassning till kvalitetssystem och kvalitetsnormer, eller av krav på miljö- eller jämställdhetsredovisning och värdegrundsarbete. Sådant arbete leder ganska sällan till konkreta förändringar i den dagliga verksamheten (Alvesson, 2008), men det kräver omfattande engagemang från en rad aktörer i organisationen. Inte minst chefer och administratörer får något som antas vara centralt att arbeta med. Men det är inte bara externa krav som påverkar; det finns dessutom ofta ett upplevt behov av att ta till sig det senaste managementmodet. Om vårt landsting inte tar till sig lean, känns vi inte lite omoderna

och ”ute” då? När konsulter kommer med nya idéer om hur verksamheten kan förbättras, och med berättelser om hur mycket bättre andra verksamheter blivit av dessa metoder, eller löften om att bli spjutspetsorganisationer, är det lätt att organisationsledningarna blir förförda. (Att sedan forskning ofta visar att det inte alls är så enkelt, till exempel att lean ingalunda är en generell lösning på några vårdproblem, ignoreras allt som oftast.)

Det finns också en omfattande efterfrågan på sådana förändringsidéer, då förändring i sig tycks vara något eftersträvänt (Abrahamsson, 1996). Røvik (2000) menar till och med att organisationer bygger upp en ”översättningskapacitet” för att ta emot och bearbeta idéer och managementrecept. Ju mer sådan personal – det vill säga administratörer såsom personalvetare eller organisationsutvecklare – som organisationen anställer, desto högre blir dess förmåga att identifiera och absorbera nya idéer. Och vi har en expansionspiral på halsen.

Den så kallade bureau-shapingteorin (Dunleavy, 1985) – Hall (2012) översätter det ”byråskapandeteori” – utvecklar lite kring hur vi kan förstå de enskilda aktörernas roll i detta, med fokus på beslutsfattare. Framför allt betonar den de som kan kallas elitbyråkrater, det vill säga personer som befinner sig i toppen på byråkratin. Medan vi kanske ofta tänker oss att chefer agerar med organisationens bästa för ögonen, menar byråskapandeteorin att de huvudsakligen agerar med sitt eget bästa för ögonen. Ambitionen är att öka sin egen status och inflytande, och det blir då problematiskt att vara alltför verksamhetsnära:

*De fokuserar på ett tydligt ledarskap, vilket tillgodoser intresset för makt och status. De fokuserar på en tydlig åtskillnad mellan ledning, strategi och policyutveckling å ena sidan och operativa utföraruppgifter å den andra. Att slippa utföraransvaret blir attraktivt och naturligt i ett sådant system. (Hall 2012, s. 149)*

För den karriärintresserade (elit)byråkraten blir det alltså intressant att inte bara upprätthålla en välpolerad fasad för verksamheten utan också att se till att avhända sig verksamhetsnära aktiviteter. Det är bättre och mer statusfyllt att avkräva ansvar av andra än att ta det själv. Det betyder också att de initiativ som elitbyråkraten iscensätter ger ringar-på-vattnet-effekter längre ner i organisationen. De genererar arbete som måste iscensättas av andra, medan elitbyråkraten själv, i egenskap av strateg eller visionär ledare, ser det som sin egen uppgift att ha blicken fäst på horisonten.

Medan förklaringen om institutionell isomorfism har en hel del empiriskt stöd, är det lite sämre bevänt med byråskapandeteorin; stödet är mer tveksamt och det finns teoretiska antaganden om egennytta i modellen som inte är helt självklara. Icke desto mindre har den en styrka i det att den lyfter fram strukturella faktorer kring chefers arbete och kravbilderna på detta, faktorer som i lite andra termer återkommer i studier av chefers vardag. Till exempel präglas chefsvardagen av krav på konformitet och hantera det politiska spelet i organisationen (Alvehus, 2016; Empson & Alvehus, 2019). Till detta kommer också organisationens behov av att koppla loss verksamheten från de bilder av verksamheten som avkrävs från olika intressentgrupper (Brunsson, 1989/2006; Jackall, 1988; Watson, 2001).

Men det finns en grupp som helt saknas i dessa beskrivningar (möjligen undantaget Parkinsons) – administratörerna själva.

## 2.4 Ett professionsperspektiv

Det institutionella perspektiv som diskuterades ovan kan kritiseras för att i alltför liten utsträckning lyfta in frågor om makt och aktörer. Det finns till exempel skäl att anta att en organisations ledning, när den utsätts för ökade krav på avrapportering i samband med decentralisering, tenderar att öka kontrollen. Det vill säga, decentralisering neråt leder till lokal centralisering (Alvehus & Andersson, 2018). Det kan vara en samhällssektor som decentraliserar ansvar till enskilda organisationer, men sker även inom organisationer då ansvar decentraliseras till avdelningar. Å andra sidan går det att konstatera att de teorier som lyfter fram enskilda aktörer tenderar att fokusera på beslutsfattande i toppen av organisationen. Det är närmast en nidsbild av dessa elitbyråkrater som presenteras – bara själva begreppet elitbyråkrat är ju närmast en karikatyr!

Men administratörerna själva då? Det är ju deras antal vi ondgör oss över och deras arbete som expanderar. (I gruppen administratörer räknar jag in både chefer och annan administrativ personal.) Att inte ta hänsyn till olika aktörer och deras strävan leder till en lätt anemisk syn på organisatoriska processer (Alvehus, 2018; Alvehus, Eklund, & Kastberg, 2019a) som riskerar att missa hur olika slags intentioner möts, stöts och nöts i relationer till varandra. Kort sagt finns det ett maktspel inom organisationer som behöver lyftas fram. Den professionsteoretiskt grundade förståelsen som jag skisserar här tar hänsyn till konkreta aktörer – i många byråkratiteoretiska ansatser får man intrycket av att den administrativa expansionen sker av sig själv, i ett organisatoriskt vakuum.

Låt mig låna in ett analysbegrepp från professionssociologin: jurisdiktion (Abbott, 1988). En jurisdiktion handlar, enligt Abbott (1988, s. 20) om ”kopp-lingen mellan en profession och dess arbete”. Det vill säga, det handlar om hur en viss yrkesgrupp sammankopplas med vissa bestämda arbetsuppgifter. Till exempel, för att ställa medicinska diagnoser inom sjukvården måste du vara läkare. Andra blir då exkluderade från dessa arbetsuppgifter – det uppstår ett professionellt ”monopol” på arbetet. Medicinska diagnoser ställda av undersköterskor eller kristallhealingterapeuter är ogiltiga. Det kan möjligen låta underligt att betrakta administratörer som en profession, men poängen i en analys av jurisdiktioner är egentligen inte att utvärdera en yrkesgrupps eventuella status som profession, utan att kunna tydliggöra hur den skapar sig ett utrymme i organisationer och i samhället genom att ta kontroll över olika arbetsuppgifter.

Med ett sådant monopol kommer också exklusivitet och status. Professioner är noga med att också knyta sig till akademiska institutioner för att legitimera sitt monopol, och professionernas organisationer har mekanismer för vilka som får träda in i professionen – men också starka exkluderingsmekanismer som gör det möjligt att göra sig av med dem som inte sköter sina åtaganden. Vidare förknippas professioner med etik och högre mänskliga värden. Läkare strävar efter minskat lidande, advokater efter rättvisa – professioner legitimerar sin status genom att deras verksamhet strävar mot *summum bonum*, det allmänna goda. De gör detta genom att lösa konkreta klientproblem. Professionellt arbete handlar, generellt formulerat, om hur abstrakta kunskaper mobiliseras för att lösa klienters problem (Empson, Muzio, Broschak, & Hinings, 2015). Det är i denna problemlösning, i klientrelationen, som det professionella arbetet skapar värde (Alvehus, 2017). Men det är inte klientens egen vilja eller egenupplevda nytta som är avgörande. De abstrakta kunskaperna och den högre nyttan är det som är vägledande för den professionella, som vet bättre än klienten vad som är bäst för vederbörande. (Vi bör förstås påminna om att detta är en idealtypisk framställning, det finns naturligtvis många exempel på såväl snöda egenintressen som maktmissbruk i professionell verksamhet.)

För att en profession ska lyckas med att upprätthålla sin jurisdiktion på lång sikt måste dess jurisdiktionella anspråk ha en viss flexibilitet. Den kunskap som ligger till grund för professionen är abstrakt, och att lära sig tillämpa den på klientproblem är en fråga om *learning by doing* (Alvehus, 2017). Bara genom att bli professionell, kan man förstå det professionella yrkesutövandet. Mer kritiska synsätt på detta diskuterar hur kunskapen mystifieras eller görs oklar (Alvehus, 2017; Larson, 1977). Dels gör detta det svårare för utomstående att

kritisera och utvärdera arbetet, men framför allt möjliggör det för professionen att ständigt flytta sina jurisdiktioner. När arbetsuppgifter blir mer och mer rutinbetonade ser en framgångsrik profession till att göra sig av med dem. Endast i undantagsfall vill professionella befatta sig med mer triviala arbetsuppgifter – det duger ju inte att göra anspråk på högre status och andra förmåner genom att göra sådant som andra lika gärna kunde göra! Uppgifter som blir mer rutinartade slussas alltså neråt i det professionella systemet: Från läkare till sjuksköterskor till undersköterskor.

I många sammanhang fyller det professionella systemet en viktig roll i samhällets arbetsdelning. Det finns komplicerade uppgifter i samhället där yrkeskunnande och expertis är absolut centralt – två områden som omedelbart gör sig påmindra är inom medicin och juridik. Det är inom sådana områden vi finner de klassiska professionerna. Men det hindrar inte att även andra yrkesgrupper på liknande sätt gör anspråk på professionalism, till exempel lärare (Alvehus, Eklund, & Kastberg, 2019b) och personalvetare (Berglund, 2002). En yrkesgrupp som på lång sikt är skicklig i att skapa ett monopol på vissa typer av arbetsuppgifter kan utvecklas till en profession (Abbott, 1988; Larson, 1977).

## 2.5 Slutsatser: Fyra hypoteser om administration

Vad händer om vi betraktar administratörer som en profession? En första observation är att det blir centralt för administratörer att skapa kunskapsområden inom vilka de kan hävda att de är experter. Som sagt så förknippas detta i professionssammanhang med akademiska kunskaper och deras tillämpning, men generellt räcker det med att en yrkesgrupp har en kunskapsfördel gentemot andra, och att de senare saknar insyn (Alvesson, 2004; Sharma, 1997). För dagens organisationer finns det, som konstaterats ovan, en efterfrågan på transparens, granskning och annat – och det är ett kunskapsfält som de som arbetar i kärnverksamheten ofta helt enkelt saknar kunskap om. Detaljer i regelverk, hur blanketter och formulär ska fyllas i, hur dokumentation och policier ska utformas – detta är alla områden där administrativ expertis blir alltmer nödvändig. De olika regelsystemens inbördes relationer gör det än mer komplext: Hur förhåller sig likabehandlingsplanen till de sociala hållbarhetsmålen, och hur representeras dessa i avdelningens strategiska plan? Och hur hänger det i sin tur ihop med den övergripande strategiska planen för organisationen som helhet? Och till kraven från kommunen, från branschföreningar och intresseorganisationer?

Granskningssamhällets ökade krav på insyn (Jacobsson, Pierre & Sundström, 2019) ger administrationen ett högre etiskt mål att sträva efter: transparens.

Det institutionella trycket på insyn och granskning skapar alltså ett behov av expertis och lägger en grund för administrationens jurisdiktion. Låt oss kalla detta för hypotes 1:

*H1: Institutionella krav skapar abstrakta kunskapsområden som utgör grund för en unik administrativ expertis.*

Nästa fråga rör klienter, mottagaren av det professionella arbetets resultat. När det gäller administratörer är situationen lite speciell. De befinner sig ett steg från organisationens egna klienter (patienter, elever, föräldrar, osv). Deras arbete sker istället i relation till annat arbete – det handlar ju per definition om att organisera andras arbete. Det betyder i nästa steg att avnämaren för det administrativa arbetet snarare är extern i relation till organisationen, eller att det handlar om olika slags ledningsfunktioner. Det omedelbara värdeskapandet är alltså skilt från den egentliga klient som organisationen är till för. Det innebär i sin tur att administrativt arbete inte har ett omedelbart värde för den vars arbete administreras – vederbörande arbetar ju för organisationens mer verksamhetsnära klient. Därmed är det inte sagt att det saknar värde på sikt eller i ett större sammanhang, eller att det inte skulle appellera till det högre målet för den administrativa verksamheten – men det skapas inte i relation till de som administratörerna administrerar.

*H2a: Administrativt arbete skapar oftast inget direkt värde för den vars arbete administreras och upplevs därför ofta som onödigt.*

*H2b: Administrativt arbete söker uppnå högre mål om exempelvis transparens som inte skapar omedelbart värde för verksamheten.*

Med detta följer en annan hypotes. I princip allt administrativt arbete handlar om någon form av informationshantering (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014) och mycket av det om någon form av styrning eller granskning. Men styrning och granskning kan inte ske utan att den som styrs eller granskas deltar i processen (Alvehus, 2012). Det betyder i sin tur att det som i teorin betraktas som stödjande funktioner (ibland ”stödjande staber”; Mintzberg, 1983) istället kommer att bli funktioner som ingriper i och strukturerar andras arbete (det som Mintzberg kallar teknostrukturer). Vi kan med detta formulera ännu en hypotes:

*H3: När det administrativa arbetet professionaliseras går det från att vara stödjande staber till att bli en del av organisationens teknostruktur.*

Slutligen, administrativt arbete handlar ofta om att genomföra rutinarbetsuppgifter. Men, som vi konstaterade ovan är det centralt för en profession att avhända sig sådana, för att kunna öka sin status och helst uteslutande arbeta med den abstrakta kunskapen. I fallet administration handlar det ofta om att administratörer försöker arbeta mer "långsiktigt", "framåtriktat" och "strategiskt". De rör sig mer mot en granskande funktion än en utförande, i linje med byråskapandeteorin. Och det betyder att de lägger över det administrativa rutinarbetet på de som administreras.

*H4: Administrationen kommer försöka att göra sig av med rutinarbete och lägga sådana arbetsuppgifter på de som administreras.*

Men arbetsuppgifter som för en granskare är vardag är ofta samtidigt ovanliga för den som utför dem. Den rutinisering och därmed effektivitet som uppstår då man vet hur jobbet ska göras, uteblir när det rutinartade läggs ut på andra. Ta till exempel reseräkningar. Om en ekonomiadministratör sköter reseräkningar till en akademisk institution med säg 30 anställda, som var och en reser två-tre gånger om året, kommer hen att sköta sådana ett par gånger i veckan. Även ett krångligt datasystem och underliga termer blir ganska snabbt rutin att navigera runt i. Men om varje resenär gör det, blir det en syssla som sköts två-tre gånger om året. Det kommer att upplevas som ett störmoment i övrigt arbete och vederbörande måste lära sig på nytt varje gång, så det tar längre tid. (Och troligen till en betydligt högre timpenning än en administratörslöen.) Genom att rutiner delegeras skapas alltså ineffektivitet.

—

Måhända är det en alltför negativ bild som målas upp. Som jag konstaterade inledningsvis är byråkrati i grunden något positivt i organisationer och det ligger till grund för demokrati, rättvisa, likabehandling och stabila men förhandlingsbara organisatoriska relationer. Men samtidigt finns det mekanismer kopplade till byråkrati som för med sig intressanta och ofta negativa effekter för dem som arbetar i organisationer. Det finns en risk för att organisationen råkar ut för det klassiska problemet med mål-medelförskjutning, det vill säga att medlen förvandlas till mål i sig; administrationen blir ett självändamål. Detta självändamål reproduceras genom en ständig utvidgning av administratörernas jurisdiktion,



vilket legitimeras med granskningssamhällets ökade krav på transparens. Men det har egentligen inget med organisationens egentliga idé att göra.

Det professionsperspektiv på administration som skisserats här är än så länge inte undersökt empiriskt – och det är därför det landar i ett antal hypoteser. Det finns goda skäl att ta med sig detta perspektiv baserat på jurisdiktioner och mer detaljerat pröva dess empiriska bärkraft om vi vill förstå mekanismerna bakom administrationens expansion.



# Referenser

Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Abrahamsson, E. (1996). Management fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254–285.

Alvehus, J. (2012). *4 myter om professionella organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

Alvehus, J. (2016). Politisk fingertoppskänsla – ledarskapets dolda sida. *Organisation & Samhälle* 2016(2), 36–39.

Alvehus, J. (2017). Clients and cases: Ambiguity and the division of labour in professional service firms. *Baltic Journal of Management*, 12(4), 408–426.

Alvehus, J. (2018). Conflicting logics? The role of HRM in a professional service firm. *Human Resource Management Journal*, 28(1), 31–44.

Alvehus, J., & Andersson, T. (2018). A new professional landscape: Entangled institutional logics in two Swedish welfare professions. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(3), 91–109.

Alvehus, J., Eklund, S., & Kastberg, G. (2019a). Inhabiting institutions: Shaping the first teacher role in Swedish schools. *Journal of Professions and Organization*, 6(1), 33-48.

Alvehus, J., Eklund, S., & Kastberg, G. (2019b). *Lärarkåren och förstelärarna. Splittrad, stärkt och styrd profession*. Lund: Studentlitteratur.

Alvesson, M. (2004). *Knowledge Work and Knowledge-Intensive Firms*. Oxford: Oxford University Press.

Alvesson, M. (2008). *Tomhetens triumf. Om grandiositet, illusionsnummer & nollsummespel*. Stockholm: Atlas.

- Alvesson, M., & Spicer, A. (2018). *Dumhetsparadoxen: den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*. Stockholm: Fri tankes förlag
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2003). The great disappearing act: difficulties in doing "leadership". *The Leadership Quarterly*, 14(3), 359-381.
- Anskär, E. (2019). *Time flies in primary care: a study on time utilisation and perceived psychosocial work environment*. Linköping University Electronic Press,
- Berglund, J. (2002). *De otillräckliga – en studie av personalspecialisters kamp för erkännande och status*. Stockholm: EFI.
- Björk, L., Bejerot, E., Jacobshagen, N., & Härenstam, A. (2013). I shouldn't have to do this: Illegitimate tasks as a stressor in relation to organizational control and resource deficits. *Work & Stress*, 27(3), 262-277.
- Brunsson, N. (1989/2006). *The organization of hypocrisy. Talk, decisions, and actions in organizations* (2 uppl.). Malmö: Liber.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform. *Organization studies*, 21(4), 721-746.
- Carlson, S. (1951). *Executive behaviour: A study of the work load and the working methods of managing directors*. Stockholm: Strömbergs.
- Castillo, D., & Ivarsson Westerberg, A. (2019). *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?: Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademins rapport 17, Södertörns högskola.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. J. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: SAGE.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model. *British Journal of Political Science*, 15(3), 299-328.
- Ek, E. (2012). *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Avhandling. Förvaltningshögskolan. Göteborgs universitet,

- Empson, L., & Alvehus, J. (2019). Collective leadership dynamics among professional peers: Co-constructing an unstable equilibrium. *Organization Studies Online First*.
- Empson, L., Muzio, D., Broschak, J. P., & Hinings, B. (2015). Researching professional service firms: An introduction and overview. In L. Empson, D. Muzio, J. P. Broschak, & B. Hinings (red.), *The Oxford Handbook of Professional Service Firms* (s. 1–22). Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, C., & Morris, J. (2003). The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work. *Organization*, 10(1), 129-156.
- Forsell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Graeber, D. (2015). *The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*: Melville House Publishing.
- Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Jackall, R. (1988). *Moral mazes. The world of corporate managers*. New York: Oxford University Press.
- Jacobs, K. (2005). Hybridisation or polarisation: Doctors and accounting in the UK, Germany and Italy. *Financial Accountability & Management*, 21(2), 135-162.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. (red.). (2019). *Granskningsamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Jensen, T., & Sandström, J. (2019). *Organisation och ansvar: om hur organisatoriska processer hindrar ansvarstagande*. (2 uppl.). Stockholm: Liber.
- Karlsson, T. S. (2017). *New Public Management: Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.
- Kastberg, G. (2015). *Ändamålsenlig organisering. Stadsdelsförvaltning, målkomplexitet och förändrad omvärld*. Förvaltningshögsklans rapporter 135. Göteborgs universitet.

- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism: A sociological analysis*. Berkeley: The University of California Press.
- Larsson, H. (2019). *Vem styr? En studie av styrning av södfunktioner i kommunal verksamhet*. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg.
- Lundquist, L. (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Nordgren, L. (2003). *Från patient till kund: intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position*. Lund: Lund Business Press.
- OECD. (2016). Education at a Glance 2016. OECD indicators. OECD Publishing, Paris
- Parkinson, C. N. (1955). Parkinson's law. *The Economist*, London. <https://www.economist.com/news/1955/11/19/parkinsons-law>, hämtad 2019-11-09.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Røvik, K. A. (2000). *Moderna organisationer: Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.
- Semmer, N. K., Tschan, F., Meier, L. L., Facchin, S., & Jacobshagen, N. (2010). Illegitimate Tasks and Counterproductive Work Behavior. 59(1), 70-96.
- Sharma, A. (1997). Professional as agent: Knowledge asymmetry in agency exchange. *Academy of Management Review*, 22(3), 758-798.
- SOU (2018:47). *Med tillit växer handlingsutrymmet - Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.
- Styhre, A. (2009). *Byråkrati: teoretiker, kritiker och försvarare*: Liber förlag.
- Sveningsson, S., & Larsson, M. (2006). Fantasies of leadership: Identity work. *Leadership*, 2(2), 203-224.

Tengblad, S. (2012) (red.). *The work of managers. Towards a practice theory of management*. Oxford: Oxford University Press.

Thun, S., Halsteinli, V., & Løvseth, L. (2018). A study of unreasonable illegitimate tasks, administrative tasks, and sickness presenteeism amongst Norwegian physicians: an everyday struggle? *BMC Health Services Research*, 18(1), 407.

Vårdanalys, M. f. (2013). *Ur led är tiden. Fyra utvecklingsområden för en mer effektiv användning av läkares tid och kompetens*. Rapport 2013:9. Myndigheten för Vårdanalys.

Watson, T. J. (2001). *In search of management. Culture, chaos and control in managerial work*. Andover: Cengage.

Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder, I*. Lund: Argos.

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: A comparative theory of budgetary processes*. Boston: Little Brown and Co.







**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)