

Administration i offentlig sektor
Underlagsrapport till Produktivitetskommissionen

Anders Ivarsson Westerberg

Innehåll

1 Inledning.....	3
2 Den ökande administrationen	4
3 Vad är administration?	6
4 Hur mäts administration?	11
4.1 Administration enligt funktionsperspektivet	12
4.2 Administration enligt processperspektivet.....	13
4.3 Den administrativa förändringen	14
5 Vad är produktivitet i offentlig sektor?	15
6 Teorier om administrativ tillväxt.....	19
6.1 Finns det en optimal storlek på administrationen – A/P-forskningen? 19	
6.2 Administrativ tillväxt.....	20
6.3 Administrativ intensitet	21
6.4 Överimplementering.....	22
6.5 Transaktionskostnader	23
6.6 Regelkrångel och administrativ börda.....	24
6.7 Krav och kravhanteringskapacitet.....	29
7 Vad kan göras? Åtgärdsförslag för att minska administration, och öka produktivitet och effektivitet i offentlig sektor	32
7.1 Några förslag om minskning	34
7.1.1 Reducera kraven.....	35
7.1.2 Se över regelkvalitet och regelverk.....	35
7.1.3 Reducera kravhanteringskapaciteten.....	36
7.1.4 Minska antalet organisatoriska enheter	36
7.1.5 Adekvat arbetsdelning	37
7.1.6 Gör IT-system användarvänliga	38
7.2 Minskning av administration och de olika administrationstyperna	38
8 Referenser	40

1 Inledning

Administrationen ökar och breder ut sig i våra offentliga organisationer. Studier, undersökningar, debattartiklar, rapporter och anekdoter visar att de som arbetar inom bland annat skolan, vården, polisen, den högre utbildningen eller socialtjänsten i allt större utsträckning ägnar sin arbetstid åt administration. Tidigare forskning har också diskuterat vad administration och administrativt arbete består av, och hur man kan dela upp administrationen i olika typer (Thompson 1967, Mintzberg 1979, Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, Alvehus & Weichselberger 2024).

Det finns många förklaringar och perspektiv på administrativ tillväxt, allt ifrån tesen om en närmast lagbunden byråkratisk tillväxt, som *Parkinsons lag*¹ eller *Peters princip*², till att det handlar om enskilda byråkrater som agerar i egenintresse som skapar administration. Problemet är att det snarast finns för många förklaringar utifrån olika perspektiv, och bilden är därför spretig och osammanhängande.

Det finns mindre omfattande forskning om administrationens förhållande till produktivitet. Det saknas studier och enighet i forskningen om hur mycket administration en organisation bör ha för att vara effektiv, och vilken eller vilka typer av administration som kan öka produktiviteten. Ett av skälen till detta är att det finns olika definitioner av administration, och därmed i samband med detta en avsevärd mätproblematik när administrationen ska mätas och bedömas.

Administrativ tillväxt och ökande administration är emellertid alls inget nytt. Fenomenet har diskuterats inom organisationsteoretisk forskning sedan länge. Ett gemensamt drag i teorier och hypoteser kring den administrativa tillväxten kan sammanfattas i begreppet *krav*. Det är

¹ Parkinsons lag (lagar) har blivit lika med temat om byråkratins ohämmade tillväxt. Den första lagen lyder: "En arbetsuppgift kommer att utvidga sig så att den fyller den tid som är tillgänglig för att utföra den." Lagen är uppkallad efter C. Northcote Parkinson (1909–1993) i boken *Parkinson's Law and other Studies in Administration* som gavs ut år 1957.

² Innebörden av Peters princip är att alla framgångsrika medarbetare i en hierarkisk struktur kommer att befordras till sin högsta kompetensnivå eftersom de har visat sig vara bra på det de gör. Efter detta kommer de att befordras till sin inkompetensnivå. Följdsats 1: Om tiden och antalet trappsteg är tillräckliga kommer varje anställd att klättra till och stanna på en nivå högre än dennes kompetens medger. Följdsats 2: Med tiden kommer alla befattningar att innehas av någon som är inkompetent att sköta uppgiften.

krav som kommer från olika håll, från olika aktörer och organisationer, såväl utifrån som inifrån, som slutligen leder till administrativt arbete i våra organisationer. Huvudidén är att dagens organisationer i vårt moderna samhälle utsätts för en långt mycket mer komplex kravbild än tidigare, och att dessa ständigt förändras, samtidigt som kraven inuti organisationer ökar.

Denna rapport är en underlagsrapport till Produktivitetskommissionen där huvudtemat är den ökande administrationen i den offentliga sektorn och dess förhållande till produktivitet. Syftet är att utifrån befintlig forskning föreslå åtgärder som kan bidra till att öka produktiviteten och effektiviteten i offentlig sektor genom att minska administrationen. Rapportens disposition är att först gå igenom administrationsbegreppet, hur det kan förstås, avgränsas och mätas. Därefter redogörs för hur administrationen förändrats med grund i studier om administration. Vad går att säga om förändringen? I avsnitt 5 diskuteras begreppet produktivitet och det närliggande begreppet effektivitet och hur dessa kan förstås inom offentlig sektor. I avsnitt 6 går ett antal teorier och synsätt på fenomenet administrativ tillväxt igenom så som det framkommer inom forskningen, för att i det sista kapitlet leda fram till ett antal förslag på åtgärder som kan vidtas för att minska administrationen. Dessa sätts i relation till produktivitet och effektivitet.

2 Den ökande administrationen

Det är numer en väletablerad bild att administrationen ökar i den offentliga sektorn, och kanske till och med i vårt samhälle i stort. Man kan till och med tala om att vi lever i ett *administrationssamhälle* (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Det är en generell trend att alltmer tid används till att utföra det som vi kallar administrativt arbete, som att dokumentera, redovisa, rapportera, kommunicera, mäta, granska och föra statistik. Det är inte bara något som sker i den svenska offentliga sektorn, utan i hög grad tycks vara ett internationellt fenomen, liksom att det även förekommer i privata företag.

I en studie om administrativ förändring som handlar om vilka konsekvenser de så kallade New Public Managementreformerna fått i den brittiska offentliga sektorn analyserades huruvida den offentliga sektorn levererade bättre kvalitet till lägre kostnader – något som

NPM-reformerna utlovade (Hood och Dixons 2017). I studien fann de att de administrativa kostnaderna *de facto* ökade ca 40 procent mellan 1980 och 2013, samt att de löpande kostnaderna ökade trots en reduktion av ungefär en tredjedel av de offentligt anställda under tre decennier. De drar den försiktiga slutsatsen att den brittiska offentliga sektorn *åminstone* fungerade lika bra eller bättre före reformerna och att den också kostade *åminstone* lika mycket eller mindre. En typisk brittisk underdrift. I klartext: det har blivit sämre kvalitet till högre kostnader, och de administrativa kostnaderna har ökat kraftigt.

Det är också så att alla tycker något om administration och den administrativa tillväxten. De allra flesta menar att administration är tidsödande, tröttsamt, krångligt och till och med i vissa fall helt onödigt. Detta är en bild som vuxit fram de senaste decennierna, och fått förnyat bränsle i och med ökade krav på effektivisering av offentlig sektor, och att begreppet ”administrativ börda” kommit att användas på ett förgivettaget sätt.

Men trots att det får anses vara klarlagt att det administrativa arbetet ökar, är det svårt att säga i vilken omfattning det ökat. Detta beror på att det finns olika definitioner och tolkningar av vad administration är och vad som ska räknas in i begreppet. Ofta är det också omgärdat av olika uppfattningar om huruvida det administrativa arbetet överhuvudtaget bör utföras, och i så fall av vem eller vilken yrkesgrupp. Det talas om att administrativt arbete kan vara legitimt, illegitimt eller oskäligt (Aronsson, Bejerot och Härenstam 2012). De flesta är överens om att läkares journalföring i högsta grad är en legitim administrativ arbetsuppgift, medan det anses vara oskäligt att läkarna ska beställa hem varor till vårdcentralens förråd eller ansvara för miljöcertifieringen på densamma. Detta speglar en del av problematiken med administrativt arbete, då en viktig del av diskussionen handlar om arbetsfördelning mellan olika yrkesgrupper och vad som egentligen utgör kärnverksamhet och stödverksamhet där administration oftast räknas som stödverksamhet. Men samtidigt skulle en ekonomihandläggare eller en HR-specialist mena att deras kärnverksamhet är ekonomi- respektive personalfrågor, något som i en undersköterskas eller lärares perspektiv är administrativ stödverksamhet. Så hur man bedömer vad som är kärnverksamhet eller stödverksamhet, det vill säga administration, är en fråga om perspektiv. Det är också en fråga om vad som inbegrips i begreppet administration.

3 Vad är administration?

Diskussionen om administration och kärnverksamhet, tar sin utgångspunkt i att man då tänker sig att administrationen sker i särskilda delar av organisationen och kärnverksamheten i andra (Scott 2003, Mintzberg 1979). Med kärnverksamhet brukar man då avse den verksamhet som organisationen säger sig syssla med och som i allmänhet är riktad mot en avnämare av något slag (kund, patient, klient, elev etc). Typiskt är att det är kärnverksamheten som motiverar organisationens existens. En vårdcentralens kärnverksamhet är sjuk- och hälsovård för dess patienter, en livsmedelsbutiks kärnverksamhet är att försöka kunderna med ett utbud av livsmedel, en advokatbyrås kärnverksamhet är att hjälpa och försvara sina klienter för att ta några exempel.

De flesta större organisationer, såväl privata som offentliga, har oftast en stor administrativ funktion centralt placerad nära ledningen. Där finns enheter som sköter sådan administrativ verksamhet som är gemensam för organisationen, till exempel ekonomi, HR, juridik och kommunikation. Från dessa enheter kan det vara långt – både geografiskt och mentalt – till kärnverksamheterna. Sett från "golvet" på vårdcentralen befinner sig administrationen kanske i ett centralt placerat kontorshus, och själva vården befinner sig på långt avstånd från kärnverksamheten.

Men om administration enbart ses som det som sker i speciella administrativa enheter missas den stora mängd administrativt arbete som sker på andra håll i organisationen. Det missnöje som uttrycks från professionella grupper och fackföreningar handlar om det administrativa arbete som till exempel lärare, sjuksköterskor, socialsekreterare, läkare eller universitetslärare utför som en del av sina arbetsuppgifter inom ramen för yrkesutövningen, och att den administrationen ökar. De registrerar, dokumenterar, rapporterar och samordnar sin verksamhet, ofta med stöd av ett stort antal mer eller mindre välfungerande datasystem. Administrationen tycks alltså finnas överallt i organisationen, vissa personer har det som heltidssyssla, ofta i speciella enheter, andra ägnar sig åt administrativa sysslor på deltid, ofta insprängda i huvudverksamheten.

Men vad är då administration och vad är den till för? Kort sagt är administrationens huvudfunktion är att hålla igång den organisatoriska "maskinen" och att skapa förutsättningar

för att den kan göra det över tid och överallt där den bedriver verksamhet (Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Administrationens uppgift blir därför att koppla ihop och dirigera alla de människor, enheter, organisationer som är involverade i ett ofta differentierat, komplext och utspritt nätverk av handlingar och aktiviteter, och att göra det över tid så att aktiviteterna igår knyts ihop med aktiviteterna idag och med dem imorgon. Dessutom måste allt detta göras i samhälleligt accepterade former. En välfungerande administration kan därför beskrivas som nödvändig för en välfungerande kärnverksamhet men den har inget egenvärde, utan dess värde består i det stöd den kan den övriga organisationen. Administrationen rikas således såväl inåt som utåt. Den utåtriktade funktionen handlar om att interagera med en omgivning som i hög grad består av andra organisationer och människor. Dessa innefattar fysiska resurser, som pengar och allehanda varor och tjänster, en del av omgivningen som kan kallas den tekniska. En annan del av omgivningen, den institutionella, handlar om att manövrera bland och hantera idéer, föreställningar och normer, som bland annat talar om hur organisationer bör vara och göra (se exempelvis Christensen m fl 2005). Sammantaget innebär detta att administrationen både ska bidra till en effektiv verksamhet i resurstermer, samt svara på allehanda krav från omgivningen.

I en grundläggande mening kan administration ses som informationshantering som behövs för att kunna kontrollera och styra verksamheten och för att kunna fatta beslut. Information behövs även för att överföringar mellan olika personer och enheter över tiden ska kunna ske (sjukvårdens journaler har denna funktion som organisatoriskt minne), och ett tredje syfte är att informera externa intressenter (t ex allmänheten) om olika aspekter av verksamheten. Ur detta perspektiv är information att betrakta som själva ”råvaran” för administration. En definition av vad administration är utifrån detta är att:

Administration är allt skapande, insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till såväl interna som externa intressenter av olika slag (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media m fl), och syftar till att upprätthålla en kontinuerlig och samordnad verksamhet, samt att försvara och motivera organisationen och dess verksamhet inåt och utåt.³

³ Denna definition är en modifiering av definitionen i Forssell och Ivarsson Westerberg 2014.

Syftet är som synes tvådelat. En del handlar om att stödja upprätthållandet av en kontinuerlig och samordnad organiserad verksamhet och är tydligt effektivitetsinriktad. En annan del handlar om att redovisa, försvara och motivera det man gör gentemot olika intressenter i omgivningen. Den första svarar mot interna behov av effektivitet, den andra på externa krav (av olika slag). Båda typerna av administration kan avse och vara kopplade till (hela) organisationen eller de kan vara kopplade till en viss begränsad verksamhet.

Det går att dela upp administrationsbegreppet i tre olika typer: konstituerande, effektiviserande och legitimerande. Den mest grundläggande är den konstituerande administrationen som krävs för att en organisation skall uppstå överhuvudtaget. Den konstituerande administrationen har som funktion att upprätthålla och bibehålla organisationen. Det är de administrativa processerna samordning, arbetsfördelning och planering som bidrar till detta. Denna administrationstyp har ett direkt samband med de direkta arbetsprocesserna och förändras som resultat av förändring i den interna organiseringen eller verksamheten. Det är denna typ av administration som oftast står i fokus när man skall rationalisera i organisationen.

Den effektiviserande administrationen har som främsta funktion att bidra till organisationens fortlevnad genom att öka effektiviteten. Typiska effektiviserande administrativa processer är styrning, ledning, kontroll och organisering. Denna administrationstyp har ett indirekt samband med de direkta arbetsprocesserna. Förklaringarna till förändring utgörs av att organisationen eller dess tekniska omvärld blir mer komplex.

Den tredje typen av administration, den legitimerande administrationen, har som funktion att upprätthålla och öka organisationens legitimitet gentemot övriga samhället. Administrativa processer som syftar till legitimering är det som kallas omvärldshantering och kan ta sig uttryck i att upprätta planer, policies och strategier samt informera allmänheten och presentera organisationen. Denna administrationstyp har oftast ett löst samband med de direkta arbetsprocesserna och det sker särkoppling mellan administrativa aktiviteter och verksamhet. Förklaringarna till förändring i den legitimerande administrationen är att organisationen anpassar sig till sin institutionella omvärld och att denna blir allt mer komplex.

Dessa tre typer har således olika grad av koppling till organisationens kärnprocesser, där den konstituerande är direkt nödvändig för att organisationen ska fungera, medan den

legitimerande i teorin skulle kunna tas bort helt och hållet då den har en lös koppling till kärnverksamheten.

Inom hälso- och sjukvården är administration som är tätt kopplad till kärnverksamheten sådant som till exempel journalföring, medan planer för miljö eller jämställdhet har en lösare koppling till denna, men är i stället kopplad till organisationen och är exempel på den legitimerande typen. En annan uppdelning som kan göras är således att administrationen kan vara *kärnverksamhetsrelaterad* eller *organisationsrelaterad*. Likaså kan administrationen vara intern eller externt orienterad. Detta kan korstabuleras i nedanstående fyrfältstabell med fyra slag av administration.

ADMINISTRATION	Internt orienterad	Externt orienterad
Kärnverksamhetsrelaterad	Ärendeadministration	Informationsadministration
Organisationsrelaterad	Strukturadministration	Prestationsadministration

Figur 1. Fyra olika administrationstyper.

Ärendeadministration är de administrativa aktiviteter som är relaterade till organisationens kärnverksamhet och dess avnämare. På exempelvis en vårdcentral handlar detta om patientanknuten administration, såsom journalföring, utfärdande av remisser och intyg och beställning av provsvar. På ett universitet är motsvarande administration kursplaner, scheman och kursinstruktioner till studenter.

Strukturadministration är i stället sådana administrativa aktiviteter som handlar om att stödja upprätthållandet av organisationens inre verksamhet. Sådana aktiviteter kan handla om möten av olika slag, till exempel samordningsmöten, teammöten och arbetsplatsträffar, men också planering i form av arbetsplaner och intern arbetsfördelning. Andra aktiviteter är att kontrollera resursflöden och säkerställa att organisationen fungerar stabilt.

Informationsadministration är sådana administrativa aktiviteter som riktar sig mot omgivningen och de externa krav som ställs i relation till *kärnverksamheten*. Det kan exempelvis handla om att upplysa allmänheten om organisationens kärnverksamhet, såsom öppettider, regler och typ av tjänster som tillhandahålls. Ofta görs detta via webbplats eller annonser. Informationsadministration kan också vara dokument som beskriver kärnverksamheten för huvudmän eller uppdragsgivare, till exempel verksamhetsberättelser.

Det kan också handla om information som samlas in men som baseras på organisationens klienter.

Prestationsadministration är i stället en typ av administration som uppstår som en konsekvens av externa krav som riktas mot *organisationen* och som syftar till att kontrollera kvalitet, prestation och systematiskt förbättringsarbete. Till viss del kan prestationsadministrationen kopplas till marknadsföring och varumärkesbyggande, och den har inte sällan sitt ursprung i en idé om konkurrens med andra liknande verksamheter. Det kan också handla om krav på att organisationen ska upprätta olika typer av planer för till exempel miljö och jämställdhet. För den organisationen som är föremål för denna typ av krav förstärks behovet av att beskriva verksamheten på ett fördelaktigt sätt gentemot de externa aktörerna, vilket kan ske i olika slags planer, rapporter och policydokument.

Administration är som synes ovan möjlig att resonera om teoretiskt på lite olika sätt. I den tidigare litteraturen finns ingen enhetlig definition av begreppet, utan har behandlats olika. Ibland har administration betecknat hela organisationen, medan det i andra fall använts för en del av densamma och betecknat ”den administrativa överbyggnaden”, och skilts från kärnverksamheten i organisationen. Ofta har administrationsbegreppet använts för att beteckna olika aktiviteter eller arbetsuppgifter, men det har räknats in olika saker och har kategoriserats på olika sätt.

Ovanstående resonemang som ringar in begreppet administration i dess olika delar och ursprung kan användas för att kunna analysera och teoretisera. Detta ger möjlighet att se såväl vad det innehåller och dess förklaringar och drivkrafter. Administration består utifrån detta av information som behandlas på olika sätt, med olika slags syften och riktas internt eller externt mot olika intressenter. Administrationen kan delas upp i tre olika typer med olika slags koppling till organisatoriska processer, som i sin tur kan delas upp i fyra slag av administration. Detta sätt att resonera gör det mer möjligt att värdera och bedöma hur olika åtgärder för att minska administration kan inverka på organisation och verksamhet, samt dess produktivitet.

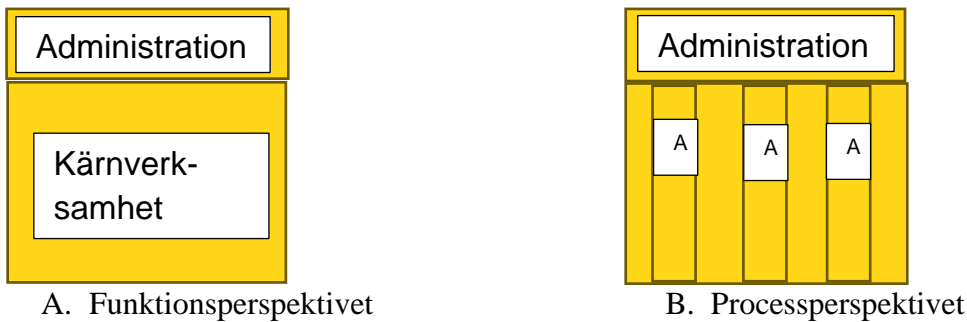
4 Hur mäts administration?

Diskussionen om vad administration är synliggör att det därmed också finns en stor svårighet när omfattningen av det administrativa arbetet ska mätas och bedömas. Det är därför det saknas tillförlitliga siffror på förändringen, och egentligen inte heller finns någon studie eller kartläggning som entydigt fastslår att det skett en ökning av administration.

När omfattningen av administration mäts görs det på i princip två olika sätt. Det ena sättet är att räkna de som innehar administrativa funktioner, det vill säga administratörer som är placerade på central nivå i organisationen. Administration betraktas då som något relativt avgränsat och möjligt att fastställa, det tillhör själva funktionen som central administratör. Man talar här om den administrativa överbyggnaden eller ledningsstaber. Den ofta citerade Parkinsons lag bygger bland annat på studier av den brittiska flottans alltmer utbyggda centraladministration i början av 1900-talet sett i förhållande till dess verksamhet (Parkinson 1957). Detta kan kallas för funktionsperspektivet. Typiska sätt att mäta är att räkna de som är anställda som administratörer och jämföra med de som arbetar i kärnverksamheten, eller som andel av organisationens anställda.

Det andra sättet att mäta kan kallas processperspektivet. Då ses administration som ett slags arbetsuppgifter utan formell hierarkisk gräns. De kan utföras på olika nivåer av olika kategorier av anställda, som ett inslag i själva arbetsprocessen. Typiska sätt att mäta administration ur detta perspektiv är att studera och kartlägga arbetsuppgifter, och sätta någon siffra på dess tid, kostnad eller andel i förhållande till kärnverksamheten. Detta görs ofta genom tidsstudier. I Sverige var arbetstidsstudier vanliga främst inom industrin åtminstone fram till 1960-talet (men förekommer fortfarande). Tidsanvändningsstudier i ”modern tid” har genomförts på olika håll inom hälso- och sjukvården där man bland annat undersökt läkares, sjuksköterskors, barnmorskors och lärares arbetstidsanvändning (se även Ivarsson Westerberg mfl 2021).

De olika sätten att mäta administration kan illustreras med nedanstående figurer, där A motsvarar räkningen av dem som arbetar som administratörer, medan B visar metoden att mäta vad som ingår i arbetet.



Figur 2. Perspektiv för mätning av administration.

Vad säger då dessa olika typer av studier om det administrativa arbetets omfattning och förändring?

4.1 Administration enligt funktionsperspektivet

Statsvetaren Patrik Hall med kollegor har studerat tillväxten av administratörer i Sverige och Nya Zeeland. De kallar gruppen för organisationsprofessionella, och räknar in anställda i avancerade administrativa positioner. När det gäller sådana administratörer i svenska kommuner och regioner har de ökat kraftigt. Chefer har ökat med 37 procent mellan 2008 och 2022, avancerade administratörer 91 procent, mindre avancerade administratörer 10 procent vilket totalt är en ökning med 44 procent. Övrig personal har under samma period ökat med 14 procent. De konstaterar att vi bevittnar en snabb professionalisering av organisationsprofessionella i den offentliga sektorn i Sverige (Alamaa, Hall och Löfgren 2024). Samma forskargrupp studerade universitetsanställda i Nya Zeeland. Trenden var där också tydlig med en tillväxt av organisationsprofessionella som vida översteg den allmänna ökningen av personal i den offentliga sektorn (Löfgren, Darrah-Morgan och Hall 2022).

I en studie av kommunikatörer i svenska myndigheter visas att anställda som arbetar med kommunikationsverksamhet i myndigheter ökar mer än det totala antalet anställda. De som arbetar med kommunikationsverksamhet har ökat med 46 procent under en tioårsperiod (2006-2019), jämfört med 11 procent för totalt antal anställda. Ökningen av antalet informatörer och kommunikatörer har sannolikt skett utan att regeringen förändrat myndigheternas uppdrag på något avgörande sätt under perioden (Eriksson och Ivarsson Westerberg 2021).

Inom hälso- och sjukvården gjordes en kartläggning av antalet administratörer av tidningen Vårdfokus 2018. Tidningen undersökte hur administrationen hade förändrats inom vården mellan 2010 och 2017 (Vårdfokus 2018-05-21, 2021-11-02). Undersökningen visade att antalet handläggare/administratörer (utom sådana som var anställda direkt i vården) hade ökat under perioden från cirka 15 000 till knappt 21 000, en ökning med cirka 40 procent. Dessutom hade antalet anställda i ledningspositioner ökat från 7 820 till 10 446, en ökning med cirka 33 procent. Den personalstyrka som är sysselsatt inom kärnverksamheten (läkare, sjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor, biomedicinska analytiker) hade under samma period ökat med drygt 5 procent.

En rapport från Timbro, ”byråkratexplosionen” (Kreicberg 2009), är exempel på en liknande undersökning. I den menade man att kommuner och landsting (i dag regioner) anställde allt fler administratörer eftersom de kompenserade minskade behov av lärare och vårdpersonal, för att på så sätt bibehålla sin samlade sysselsättningsnivå. Rapporten visade att kategorin ”administratörer inom offentlig förvaltning” hade ökat med 29 procent mellan 2001-2007, och att de så kallade välfärdsarbetarna i många regioner hade ökat mindre eller till och med minskat under samma period.

Studier om administrativa kostnader kan också hänföras till kategorin funktionsperspektivet, då de flesta utgår fram en beräkning av kostnader som baseras på de anställda administratörerna i organisationen. En amerikansk studie på akutsjukhus visade till exempel att de administrativa kostnaderna ökade 27 procent på fem år 2000-2004, och steg ungefär 6 procent om året. De menade att det berodde på en ökande komplexitet, och ökad reglering på sjukvårdsområdet (McKay mfl 2008).

4.2 Administration enligt processperspektivet

Utifrån en genomgång av ett hundratal forskningsartiklar om administrativt arbete inom hälso- och sjukvården kan konstateras att den ökade administrationen i allra högsta grad är ett internationellt fenomen. Det kan också konstateras, vilket också görs i flera studier, att det saknas standardiserade sätt att mäta administration vilket beror på avsaknad av en enhetlig definition av begreppet och vad som ingår i det. Ett vanligt tillvägagångssätt är att fördefiniera ett antal aktiviteter eller arbetsuppgifter i olika kategorier, och därefter låta deltagarna i studien själva registrera sin arbetstid i detta schema. Ofta kompletteras sådana studier med

direkta observationer och intervjuer. När det gäller sjukvårdspersonal framkommer i stort sett samma bild: att dokumentationen tar mycket tid, att arbetsdagen är fylld av möten och intern kommunikation, och att digitala system införts utan att minska tiden för administration. Allt fler studier visar också samband mellan administration, ökad stress, dålig psykosocial arbetsmiljö och risk för utbrändhet (Ekeren mfl 2006, Fuchtbacker mfl 2013, Gottschalk och Flock 2005). Det visas också att arbetet består av många olika överlappande arbetsuppgifter, som de anställda ägnar sig åt samtidigt, vilket kallas för multitasking. Studier visar att denna multitasking inom sjukvården kan uppgå till 20 minuter per timme, det vill säga att för varje timme (60 minuter), utförs arbete för 80 minuter. Arbetstidsstudier från andra områden som skolan, socialtjänst, högskolan och polisen visar liknande resultat (Aili och Brante 2006, Hjärpe 2020).

Trots att administration är svårt att definiera och mäta, samt att det saknas längre tidsstudier, är slutsatserna samstämmiga. Studier och undersökningar som genomförts från de olika perspektiven och med olika definitioner av administrationsbegreppet visar att administrationen ökar, blir en allt viktigare del i vad professionella yrkesgrupper i offentlig sektor är sysselsatta med och får allt större utrymme i organisationsledningsarbete. Ökningen sker både i form av administratörer, så kallade organisationsprofessionella, enligt det som kallades funktionsperspektivet, och i själva arbetet som utförs av de som arbetar i kärnverksamheten enligt processperspektivet.

4.3 Den administrativa förändringen

Läggs studierna från den svenska hälso- och sjukvården bredvid varandra och samtidigt jämförs med studier som finns från andra områden/sektorer och andra länder blir den sammantagna bilden att det med stor sannolikhet är så att det administrativa arbetet ökar, och har gjort så sedan ungefär 1990-talets början. Men det är svårt att ange något kvantitativt mått på förändringen. En bedömning som baseras på existerande mätningar och studier är att andelen administration kan utgöra en tredjedel eller mer av arbetstiden. De administrativa arbetsuppgifterna består till stor del av dokumentation, möten och kommunikation. Men variationen är stor beroende på vilken personal- eller yrkesgrupp eller vilken organisation som avses. Sammanfattningsvis är den ökande administrationen något som är en realitet inom den

svenska offentliga sektorn. Nedan följer några sammanfattande punkter om administrationsbegreppet och dess omfattning:

- Det existerar ingen etablerad och entydig definition av begreppet administration.
- Ett sätt att resonera om administration är att det handlar om information som skapas och förmedlas.
- Det finns i huvudsak två sätt att mäta administration – genom sysselsättningsstatistik samt genom att genomföra tidsmättningsstudier av arbete.
- Administration är genuint svårt att mäta, på grund av oenhetlig definition av begreppet samt studier som inte är jämförbara med varandra.
- Såväl svenska som internationella studier visar att anställda i kärnverksamheter inom till exempel skolan eller hälso- och sjukvården använder mellan 30–50 procent av arbetstiden åt administration.

5 Vad är produktivitet i offentlig sektor?

I direktivet till Produktivitetskommissionen definieras produktivitet som ett slags förädlingsvärde i förhållande till värdet på produktionsfaktorer (Dir 2023:58). Där sägs också att det är svårt att på ett meningsfullt sätt mäta produktiviteten i den offentliga sektorn. Som relevant definition av produktivitet i offentlig sektor anges i stället relationen mellan å ena sidan volymer och kvalitet för de tjänster som tillhandahålls och å andra sidan kostnaderna för att producera dessa. Det innebär med den definitionen att högre produktivitet kan åstadkommas antingen genom att producera fler eller bättre tjänster för en given kostnad, eller genom att producera samma mängd tjänster med oförändrad kvalitet för en lägre kostnad.

Detta synsätt på produktivitet bortser från att det som åstadkoms i den offentliga sektorn också sker med andra målsättningar och utifrån andra värden än vad som kan fångas av produktivetsbegreppet. Den offentliga förvaltningens verksamhet bygger på såväl effektivitets- (varav produktivitet är ett) som demokrativärden, och ofta lyfts rättssäkerhet och demokrati fram som lika viktiga mål och värden som effektivitet (Lundquist 1998, 2010). För att nyansera produktivetsbegreppet och dess betydelse används här

ekonomistyrningslitteraturen (Modell och Grönlund 2006) som benämner produktivitet som ”inre effektivitet”.

Det innebär att effektivitetsbegreppet kan ha olika betydelse beroende på i vilken del av verksamheten som avses. En vanlig modell som utgör grunden resonemanget om effektivitet är den så kallade resursomvandlingskedjan. Som grund för en organisations verksamhet behövs resurser i form av finansiella, materiella eller personella resurser som insatser till resursomvandlingen, vilket kallas på engelska för input. I organisationen genomförs aktiviteter för att omvandla och förädla dessa resurser, till exempel i produktionen av varor eller tjänster. Vad som kommer ut av denna resursomvandling eller förädling är en prestation, eller output. Relateras denna output till input får vi ett produktivetsmått, det vill säga svaret på frågan om hur mycket resurser det går åt för att få x antal enheter av det som presterats. Det är detta som också ibland kallas för inre effektivitet och på engelska för efficiency.

Men det kan också finnas mer övergripande mål med verksamheten, som dessutom skiljer sig åt beroende på vilken målgrupp man vänder sig till. Vad som är effektivt varierar då med målsättningar eller målgrupper. Det är då man kan tala om måleffektivitet eller yttre effektivitet, eller outcome på engelska. Dessa effekter kan uppträda på lägre sikt, och mäts ofta i andra enheter än i antalet producerade enheter, exempelvis i kundnöjdhet eller graden av långsiktig hållbarhet etc. Då talar man om en organisations effectiveness i stället för efficiency. Som detta resonemang visar är produktivitet som begrepp ett snävt mått på de omedelbara prestationerna, medan effektivitet i meningen yttre effektivitet eller outcome tar hänsyn till hela resursomvandlingskedjan som inbegriper hur ändamålsenlig dessa prestationer är i förhållande till mer övergripande mål eller olika målgrupper.

När detta relateras till den offentliga verksamheten kan det vara knepigt att tala om produktivitet i det sammanhanget. För det första behöver produktionen i meningen skillnaden mellan input och output inte betyda att verksamheten är effektiv. Detta eftersom offentlig verksamhet präglas av målpluralism. Med det menas att offentlig sektor har ett antal olika mål för verksamheten vid sidan av att producera varor och tjänster effektivt. Dels finns det enligt grundlagarna krav på rättssäkerhet och demokratimål, dels finns det proceduriella krav på att detta ska genomföras i enlighet med legalitet, objektivitet och saklighet mm. Det betyder att offentlig verksamhet inte kan eller bör optimera resursomvandlingsprocessen för att maximera produktionen. Detta kan verka menligt på målen om rättssäkerhet och demokrati.

Ofta står också särskilda klient- eller brukargrupper och deras behov som avnämare för den offentliga verksamheten. Effektivitet uppnås då när dessa behov tillgodoses, vilket inte behöver vara likställt med en hög produktion. Det kan snarare vara det omvända, att en noggrann utförd och specialiserad utredning eller tjänst, uppfyller brukarens behov så som en snabbare och mer generell utredning eller tjänst inte skulle gjort. Exempel kan vara socialtjänstens utredningar om omhändertagande av barn eller utredningar om asylrätt, där rättssäkerhetskraven är höga.

I administrativt hänseende kan detta innebära att diskussionen om dimensionen av administration är mångbottnad. Det kan behövas en viss mängd eller andel administration för att uppfylla de olika målkraven som finns i offentlig sektor. Dessutom kan de skilja sig åt beroende på vilken verksamhet som avses eller i vilken typ av omgivning organisationerna/myndigheterna verkar.

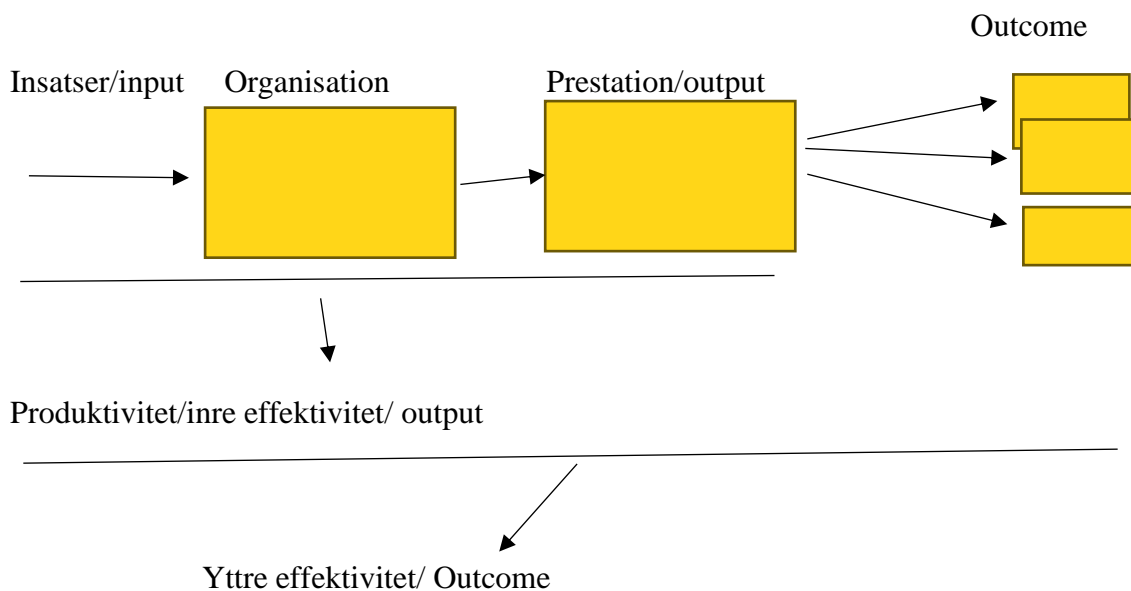
I denna förädlings/omvandlingsprocess skulle man kunna lägga till administration. Ett sätt att se på administrationen är att det skulle kunna vara en insats likväl som råvaror eller arbetskraft. Detta eftersom systemet eller organisationen behöver administrativa processer för att åstadkomma produktionen, som till exempel samordning, arbetsdelning, ledning osv. Å andra sidan skulle man kunna se administration som en produkt av förädlingsprocessen, det vill säga att vid sidan av själva prestationen/produkten åstadkommer organisationen även en strukturerad administrativ process. Denna process kan i sig ses som en prestation. Översatt till den offentliga sektorn skulle det kunna handla om att ärendet hanterats med hänsyn till rättssäkerhet, eller involverat brukaren eller medborgaren i ärendet, vilket det finns ett demokrativärde i. Effektiviteten kan ändå anses god eftersom det handlar om effektivitet för olika avnämargrupper eller som syftar till att uppnå olika målsättningar.

Detta resonemang innebär att produktivitet inte kan vara ett överordnat värde som övertrumfar andra värden, utan måste ses i relation till den yttre effektiviteten, måleffektiviteten eller outcome. En offentlig verksamhet kan därför anses vara effektiv om den når sina mål, eller har effekter för sina målgrupper, trots att det ur ett produktivitetperspektiv kan ses ineffektivt.

Ett problem när det gäller produktivitet och effektivitet i offentlig sektor är mätproblematiken. Det är inte alltid uppenbart hur saker och ting ska mätas, och en del tjänster kan te sig närmast

omöjliga att hitta ett relevant mått för. Ett annat problem handlar om kausaliteten mellan det som en förvaltning åstadkommer och vilka effekter den leder till. Ofta kan effekter uppträda efter lång tid, och ofta samverkar olika myndigheter eller offentliga organisationers insatser, och det vara svårt att urskilja vem som bidragit till vad.

Med administration i åtanke blir det ett resonemang om i vilken grad den bidrar till att stödja förädlingsprocessen, och i vilken grad administrationen bidrar till att uppfylla de övriga målen för den offentliga verksamheten. Administration kan som sagt också kunna vara en produkt i sig själv som har ett egenvärde.



Figur 3. Modell över resursomvandlingskedjan

Denna mätproblematik i offentlig sektor har diskuterats och kritiserats under begreppet ”pinnjakt” (Ahlbäck Öberg och Sundström 2020). Pinnjakt beskriver hur arbetet styrs mot att prestera kvantiteter i stället för att fokusera på kvaliteten, det vill säga att det blir viktigare att producera ett visst antal beslut eller hantera ärenden snarare än vad de innehåller. I en snäv mening ökar då produktiviteten, men kvaliteten och ändamålsenligheten blir sämre eller nedprioriterad. I offentlig verksamhet förekommer sådana produktivetsmål på många håll som ofta är kvantitativa, till exempel antal läkarbesök, antal gjorda utredningar eller antal genomförda ratttonykterhetskontroller.

6 Teorier om administrativ tillväxt

Orsaker och förklaringar till administration och administrativ tillväxt har diskuterats i tidigare forskning på flera olika sätt. I detta avsnitt tas några av dessa teorier upp som sedan ligger till grund för möjliga åtgärdsförslag för hur administrationen kan minskas. De teorier och förklaringar som redogörs för i detta avsnitt är den så kallade A/P-forskningen, administrativ tillväxt, administrativ intensitet, överimplementering, transaktionskostnader, regelkrångel, mittokrati samt krav och kravhanteringskapacitet.

6.1 Finns det en optimal storlek på administrationen – A/P-forskningen?

Inom organisationsforskningen har det varit en fråga om hur stor den administrativa komponenten bör vara i en organisation, och vilka faktorer som kan förklara storleken på denna komponent. I en artikel i James Marchs ”*Handbook of Organizations*” från 1965 sammanfattade Starbuck forskningen om förhållandet mellan administration och produktion. Särskilt kartlade han empiriska studier om administrativ struktur (Starbuck 1965). Starbuck menade att dessa studier kunde sammanfattas under tre rubriker: studier av den administrativa strukturen som en funktion av storlek, som en funktion av teknologi samt som en funktion av tiden (eller ålder). Han menade att de tillgängliga bevisen överlag hade låg trovärdighet och var svåra att dra några slutsatser om överhuvudtaget. Förhållandet mellan administration och produktion, den så kallade A/P-kvoten⁴, var förmodligen en ökande funktion av tiden, möjligtvis på grund av ”teknologisk komplexitet”, ändrade definitioner av vad som är administrativt arbete eller resultatet av att nya krav ställdes och nya uppgifter utfördes (March 1965, s. 511). Senare blev Blaus (1974) storlekshypotes allmänt vedertagen. Den sade att administrationen minskade relativt sett vid organisatorisk tillväxt på grund av stordriftsfördelar för att på längre sikt öka när organisationen differentieras. Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) kallar detta för den omvända U-kurvan, och menar med detta att en organisation lika gärna kan vara underadministrerad som överadministrerad. Vad som framkom från den forskning som försökte hitta en optimal relation mellan administration och produktion var att denna relation påverkades av några faktorer. Dessa var storlek,

⁴ A/P-forskningen, som refereras i Mintzberg (1979), uppvisade stor förvirring och motsägelsefulla resultat. Mintzbergs förklaring till detta är att det troligen är så att organisationer, när de växer, går igenom olika stadier snarare än visar upp en linjär tillväxt. Något som A/P-studierna utgick från (s. 241).

organisatorisk komplexitet, omgivningens komplexitet och föränderlighet samt budget/resurser.

Statskontoret genomförde ett projekt under 1970-talet som syftade till att mäta administration i myndigheterna, det så kallade inka-projektet (Interna kostnader för administration) (Statskontoret 1983). Man kom fram till att det var svårt att hitta någon generell modell för detta, och att det varierade kraftigt mellan olika myndigheter. Man kom fram till att förhållandet mellan administration och verksamhet behöver göras på alla nivåer, i varje enhet eller avdelning, och att det skiljer sig åt. Det skilde mellan 10 - 40 procents andel administration bland de myndigheter som undersöktes med hjälp av inka-metoden.

6.2 Administrativ tillväxt

Administrativ tillväxt är något som är ett implicit antagande hos många som diskuterar administration, att en sådan tillväxt sker naturligt när organisationen växer och blir mer komplex. Det finns inom forskningen en tanke om den eviga administrativa tillväxten i organisationer, kanske tydligast manifesterad i Parkinsons lag eller i Max Webers rationaliseringsbegrepp som innebär att allt fler av samhällets domäner genomgår en byråkratisering (Weber 1983). I Parkinsons (1957) tappning är den administrativa tillväxten ett resultat av att ”arbete expanderar alltid så att det fyller anslagen tid”. Detta beror enligt honom på att en tjänsteman vill öka antalet underordnade och att tjänstemän skapar arbete för varandra. Även om Parkinsons lag inte blivit betraktad som riktigt seriös har grundfrågeställningen om administrativ tillväxt fått stort genomslag.

Meyer (1975 och 1985) studerade fenomenet ”byråkratisk tillväxt” inom den amerikanska staten. Huvudidén hos Meyer var att struktur och beteende i offentliga organisationer, byråkratier, huvudsakligen formas av omgivningens krafter, särskilt krafter i den större sociala och politiska omgivningen. Här skiljer litteraturen oftast på olika typer av omgivningar: till exempel den omedelbara och den generella, den stabila och den föränderliga, den tekniska och den institutionella etc. Meyers studerade organisatoriska enheter i de amerikanska skatteförvaltningarna. Som han uttrycker det:

”Measuring the quantity of organization is fundamental to testing the idea that the problems of organizations are, under concepts of rational administration, solved by creating more organization.” (Meyer 1985, s. 80)

Huvudtanken i denna ideologi är att organisatoriska problem kan och skall lösas med hjälp av organisatoriska åtgärder. Allt som oftast innebär dessa organisatoriska åtgärder skapandet av mer organisation, och därmed mer administration. Tillväxten berodde framför allt på en ökad osäkerhet och komplexitet i administrationen själv samt statlig och annan typ av reglering, som källor till osäkerhet och inkonsistenser som påskyndade administrativ tillväxt.

6.3 Administrativ intensitet

En mer modern diskussion om den optimala administrationen har förts under begreppet *administrativ intensitet*. Huvudidén är att det finns ett slags brytpunkt för administrationens storlek där den bidrar till organisationens effektivitet, och att när den blir större i stället leder till minskad effektivitet. Likaså kan administrationen vara för liten i förhållande till organisationens krav, och även i det fallet leda till ineffektivitet (Andrews mfl 2017).

Administration är nödvändig att satsa på och utveckla i organisationer där den är för liten, och att detta ökar prestationen (performance). Sambandet tycks vara att en stor organisation ökar sin prestation med ökad administration på grund av stordriftsfördelar. Men detta gäller upp till en viss nivå, en så kallad *tipping point*, där ökad administration över denna punkt leder till sämre effektivitet (performance). Således är sambandet icke-linjärt och har formen av en så kallad inverterad U-kurva. Andrews med kolleger visade i studier av brittiska universitet av det fanns en tipping point på 0,46, det vill säga att den optimala andelen administration var 46 procent.

Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) talar på samma vis om överadministration och underadministration, och menar att det kan beskrivas som en omvänd U-kurva.

Ingen organiserad verksamhet klarar sig bra utan en väl fungerande administration, som samordnar och håller ihop verksamhetens alla delar och aktiviteter och sköter många av verksamhetens externa kontakter. Organisationer som växer snabbt hinner ibland inte med att bygga ut administrationen, vilket bland annat kan leda till oklar arbetsdelning med risk för

dubbelarbete och/eller för att uppgifter faller mellan stolarna och inte bli gjorda. Etablerade verksamheter å andra sidan löper snarare risk att bli administrativt ”övertunga”, med en administrativ apparat som lägger beslag på stora resurser utan att bidra till verksamhetens effektivitet.

6.4 Överimplementering

Överimplementering är ett annat begrepp som diskuterats i såväl forskning som i den aktuella politiska debatten. Begreppet har använts för att fånga processen som innebär att stater när de ska införa EU-direktiv utökar eller lägger till egna nationella regler i sin iver att följa EU-direktiven. Sverige anses ha haft en tendens att vara bäst i klassen i Europa på att införa EU-direktiv på ett ambitiöst sätt, det vill säga överimplementera. Detta har kopplats till diskussionen om administrativ börda som reglerna anses ha lett till, och därmed också kraven på regelförenkling. I budgetpropositionen för 2023 föreslogs till och med ett implementeringsråd som har till uppgift att motverka denna överimplementering och arbeta för det motsatta. Inom forskningen har det likaledes mestadels handlat om regelkvalitet och anpassning till EU-regler, och har diskuterats under begreppen *overimplementation* (Engel och Boje Andersen 2017, Zgaga mfl 2023) och *gold plating* (Schaefer och Young 2006, Jans mfl 2009).

Överimplementering är således ett sätt att förklara varför det administrativa arbetet successivt ökar. Begreppet är också relevant att använda även när det gäller enskilda organisationer på nationell nivå, och inte enbart när det gäller EU-regler. Mer generellt handlar det om att det sker en översättning, tolkning och förmedling av krav som sedan skickas in och ned i organisationerna. Varje hierarkisk nivå och/eller funktion gör därefter sin egen översättning, tolkning och förmedling av kraven så att det skapas det som kan kallas för tolkningstrappa (Ivarsson Westerberg mfl 2021, se även Alvehus och Kastberg Wiechselberger 2024). Så småningom landar kraven i kärnverksamheten och tar sig ofta uttryck i administrativt arbete som till exempel dokumentation, redovisning och rapportering av något slags uppgifter. Varje instans och nivå i denna kedja av uttolkare tenderar att lägga till ytterligare krav, så att ett ursprungligen relativt modest formulerat krav byggs på och förstärks i processen, likt en snöboll som kommer i rullning.

6.5 Transaktionskostnader

Något som ökar administration är att antalet organisatoriska enheter ökar. Den ökade organiseringen, oavsett om det handlar om traditionella formella organisationer eller mer löskopplade nätverk, får till följd att relationerna mellan olika aktörer och enheter ökar. De reformer som genomförts i linje med New Public Management-idéer bidrar till denna ökning eftersom en central ingrediens i dessa reformer är att dela upp större organisationer i mindre redovisningsbara enheter. I många organisationer har man även infört interna marknadssystem, köp-säljmodeller som driver på denna utveckling. När antalet organisationer och organisatoriska enheter blir fler ökar också de administrativa relationerna mellan dem. För idén är ju inte att de ska löskopplas helt från varandra, utan fortfarande ingå i ett organisatoriskt system där de utgör en del, vilket innebär att de förutsätts ha samarbete och kontakt med varandra. Men uppdelningen innebär att antalet relationer ökar snabbt för varje ny organisatorisk enhet som skapas (Abrahamsson 2007, s 48).

Då uppstår det som kallas för transaktionskostnader (Coase 1937), och dessa ökar när de administrativa relationerna blir fler. Transaktionskostnaderna kan handla om redovisning, upprättande av kontrakt, utvärdering, kontroll, samordningsmöten osv. Grundidén i transaktionskostnadsteorin är att en organisation bildas om det kostar mer att åstadkomma samma produktion med en marknadslösning, med andra ord om de interna transaktionskostnaderna i organisationen är lägre än transaktionskostnaderna på marknaden. Något som kan påverka transaktionskostnaderna är att de ökar ju mer komplex en tjänst är eller att de minskar om det skapas långvariga relationer mellan parterna (Williamsson 1979).

När exempelvis förvaltningar delas upp i mindre enheter som ska resultatstyras, eller när verksamheter konkurrensutsätts och fler verksamheter utkontrakteras måste de transaktioner och resursflöden som uppstår mätas och registreras, vilket ställer nya krav på den ekonomiska administrationen. Vidare måste till exempel kontrakt specificeras och förhandlas, och procedurer för att mäta prestationer inrättas. Eftersom marknadsreformerna sålunda skapar nya organisatoriska förhållanden, skapar de också krav på nya former för styrning, samordning, uppföljning och annat arbete av administrativt slag. Marknadsreformerna kan alltså ses som alternativa medel för styrning och koordinering till en traditionell hierarkisk styrning och samordning, och ställer krav på en delvis ny administration. Det finns både empiriska studier och teoretiska resonemang som visar att organisationsförändringar, särskild

införandet av marknadsreformer i offentliga organisationer leder till en ökande och förändrad administration (Rombach 1997). Tre typer av transaktionskostnader kan identifieras när antalet organisatoriska enheter blir flera: behovet av samordning ökar inom organisationen, det interna marknadsskapandet skapar administrativa rutiner samt att utläggning av verksamhet på privata utförare skapar administration.

6.6 Regelkrångel och administrativ börda

Som visats av genomgången hittills handlade den tidigare administrationsforskningen om att försöka definiera vad administration bestod av, hur den påverkades av olika organisatoriska omgivningar och om vad som orsakade förändring och tillväxt av administration i organisationer. En mer sentida inriktning har handlat om hur den ökande administrationen krånglar till tillvaron såväl inom organisationerna som för utomstående som företag och medborgare.

Det är inte förrän i början av 1990-talet som det skapades olika begrepp för administration för att beskriva och delvis förklara hur och varför det uppstår ”friktioner” inom eller i anslutning till organisationer. I första hand och till största del handlar det om offentliga organisationer. Dels är det friktioner som uppstår inom organisationerna, det vill säga relaterar till de offentliga organisationernas funktionssätt och effektivitet, dels är det friktioner i förhållandet mellan de offentliga organisationerna och de som har kontakt med dem – medborgarna. I forskningslitteraturen talas det om ”red tape” för de interna hindren (Bozeman 1993) och ”administrative burden” för de administrativa hinder som de offentliga organisationerna skapar för medborgare och företag (Moynihan mfl 2015, Heinrich 2016).

”Administrative burden”, eller på svenska administrativ börda, handlar således om att det offentliga särskilt staten pådyvlar medborgarna regler och rutiner som upplevs krångliga, omständliga och till och med ibland onödiga. Tänk till exempel en förälder som ska ansöka om föräldraledighet, och möts av en snårig regelflora och omständliga blanketter, en småföretagare som ansöker om skattejämkning eller en person som ska ansöka om bygglov för att bygga ett nytt hus där långa handläggningstider och omfattande dokumentation krävs.

Inom detta begreppsält talas det om att det uppstår kostnader för individerna i denna process. Det är lärlkostnader (learning) eller investeringar som krävs för att sätta sig in i regler och rutiner, lydnadskostnader (compliance) som innebär att individer får föga sig efter de krav som finns för att få tillgång till förmåner eller tjänster och det är psykologiska (psychological) kostnader som handlar om de upplevelser, särskilt de negativa, som förknippas med processen. Detta kan vara känslor och upplevelser i samband med avslag eller stigma (Moynihan mfl 2015). För att ge exempel på dessa slags kostnader kan man tänka sig att lärlkostnader kan finnas vid till exempel skattedeklaration, där det finns många regler och begrepp som en ovan deklaratant måste sätta sig in i. Särskilt om deklaratanten har eget företag eller haft ovanliga ekonomiska händelser under året kan det behövas åtskillig tid och ansträngning för att förstå hur detta ska redovisas. Lydnadskostnader kan till exempel vara krav på att det ska bifogas olika slags dokument, ibland vidimerade och intygade, för en ansökan. Eller det kan vara rent fysiska: att behöva stå i kö eller boka tid hos en myndighet eller handläggare. De psykologiska kostnaderna kan vara upplevelsen att bli definierad som tillhörande en viss grupp: (arbetslös, utlandsfödd, dyslektiker, diabetiker) för att få tillgång till särskilda tjänster eller få ett visst stöd.

Det finns också en diskussion inom litteraturen om administrativ börda att dessa kostnader också utgör en tröskel eller hinder för medborgare att överhuvudtaget ansöka eller kontakta offentliga organisationer, vilket i så fall bidrar till ojämlikhet i samhället. Det krävs en viss individuell kapacitet för att klara av kontakten med de offentliga systemen. En särskild sådan diskussion har rört personer som samtidigt har många olika svårigheter, till exempel multisjuka eller långtidsarbetslösa. Dessa personer har ofta kontakt med flera olika myndigheter och instanser, och för att få rätt hjälp och stöd måste de agera själva som samordnare mellan de offentliga organisationerna. För den som inte är kapabel till detta, på grund av till exempel sjukdom eller funktionsnedsättning krävs en lots eller annan samordnare för att navigera mellan myndigheter och regelverk.

Relationen mellan medborgarna och den offentliga sektorns organisationer i Sverige uppmärksammades i samband med en mer allmän byråkratikritik som särskilt formulerades i slutet av 1970-talet. Flera byråkratiutredningar tillsattes vid denna tid som på olika sätt undersökte den statliga byråkratin och hur den skulle förändras (och förenklas). Honnörsordet framför andra var service till medborgarna vid sidan av regelförenkling, medborgarorientering, enklare myndighetsspråk, information och förnyelse. Vad var det som

upplevdes vara byråkrati? I byråkratiutredningens enkätundersökning (SOU 1979:31) svarade folk att det handlade mycket om kontakterna mellan myndigheterna och medborgarna, och att det var i mötet mellan de båda som byråkratin negativa sida upplevdes. Konkret ansågs långa väntetider, omständliga procedurer, tillkrånglat språk och en allmän okänslighet för individen vara byråkratiskt. Ett exempel är personen som ska hämta ut sin beställda legitimation, men som behöver visa legitimation för att hämta ut den, vilket hen inte kan göra eftersom hen inte har någon. Det är därför hen beställt den. Ett annat är personen som får sitta en hel förmiddag i telefon till Försäkringskassan, och skickas runt till olika handläggare utan att få besked.

Det som ofta lyfts fram idag är krångliga regler för företagare, och det finns återkommande krav på att dessa ska rensas och gallras. Forskare har diskuterat och visat att politiken kring reduktion av byråkrati och ”administrativ börda” har upplevt en renässans under 2000-talet i de flesta europeiska länder (Weigrich 2009). Inom EU har det genomförts projekt för att minska regler som krånglar till det för företag. Det är OECD och EU-kommissionen som drivit ett systematiskt arbete för detta. 2006 sjösatte EU-kommissionen ett ambitiöst program för att reducera de administrativa bördorna av EU:s reglering. Man satte målet att reducera administrationen med 25 procent för alla medlemsländer, i första hand för att förbättra förutsättningar för näringslivet och särskilt små- och medelstora företag. OECD:s program för bättre reglering (better regulation) är ett nätverk som diskuterar dessa frågor och tillhandahåller mätning av de administrativa konsekvenserna av regleringen, så kallade RIA (regulation impact analysis). I regeringsförklaringen från 2022 som lästes upp i Riksdagen av den nye statsministern Ulf Kristersson var en av punkterna att minska administrationen för företagen:

”Svenska företag – inte minst de många små företagen – behöver lättnader från byråkrati och administration.” (Regeringsförklaring 2022, s 4)

När det gäller relationen mellan enskilda medborgare och offentlig sektor har mycket handlat om hur myndigheternas tjänster ska digitaliseras och göras tillgängliga för medborgarna. Här brukar Skatteverket ofta lyftas fram som en förebild, såväl när det gäller det allmänna tilltalet och de elektroniska tjänsterna.

Administrative burden har främst haft ursprung och förankring i den amerikanska forskningen om administration. Begreppet och anslaget handlar om hur den amerikanska staten (och

offentliga sektorn) gör livet surt för de fria amerikanska medborgarna. Detta måste förstås i förhållande till den politiska kontexten där staten inte på samma sätt som till exempel i Sverige har legitimitet och är en självklar garant för välfärd och trygghet.

Ett annat begrepp som lanserats är ”sludge”, på svenska ”slam” eller ”gegga” som innebär allt det administrativa arbete som skapas av krångliga regler och procedurer (Sunstein 2021). Ett exempel som Sunstein ger är skattedeklarationsprocessen i USA som han menar är notoriskt betungande, och så omständlig att alla som har rätt till skatteåterbäring inte får den. En beräkning är att USA:s offentliga sektor ställer administrativa krav som resulterar i motsvarande 11 miljarder timmars pappersarbete för medborgarna. Emellertid finns det också ”positivt slam” då det kan krävas administrativa procedurer som garanterar säkerhet och kontroll som förhindrar bedrägerier eller misstag.

En annan aspekt på friktioner i offentliga organisationer är det som i den engelskspråkiga litteraturen kallas ”red tape”. Begreppet härrör från det röda band som slogs kring nya lagförslag i 1500-talets England och syftar på de krångligheter som lagarna ger upphov till inom de offentliga organisationerna – byråkratin. En organisation eller myndighet med mycket ”red tape” är en sådan där regelfloran är ymnig och där reglerna i sig skapar omständlig byråkrati för tjänstemännen som arbetar i dem. Det finns ingen särskilt bra svensk översättning av begreppet. Röd tejp som översättning blir obegripligt i en svensk kontext. En av dem som utvecklat begreppet är Barry Bozeman som definierat red tape som:

“rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for the organization but have no efficacy for the rules’ functional object.” (1993, p. 283).

Red tape-forskningen har handlat om att försöka mäta mängden red tape i till exempel personaladministration, budgetering eller upphandling, eller chefers tid som de använder till att hantera regler (Chen & Williams 2007, DeHart-Davis & Pandey 2005). Fokus ligger på reglers administrativa konsekvenser och hur människor hanterar dessa. En uppdelning som görs varifrån reglerna härstammar är att det rör sig om externa regler som kommer från överordnade politiska institutioner i form av till exempel lagar, och interna regler som utvecklas inuti organisationerna för att kontrollera och styra (Baldwin 1990).

6.7 Mittokrati och elevering

Det senaste tillskottet till den svenska administrationsforskningen är en bok av Johan Alvehus och Gustav Kastberg Weichselberg (2024), "Administration i offentlig sektor – Om expansion, elevering och mittokrati". Den är en fördjupning och avsevärd utveckling av forskningsfältet. Boken bygger inte på någon empirisk studie, utan består av teoretiska resonemang utifrån författarnas erfarenheter och anekdoter från sina yrkesliv som utbildare och forskare inom organisation och offentliga organisationer.

Nyckelbegreppet som anges i undertiteln avspeglar stommen i deras resonemang om administration. Expansionen är tämligen förgivettagen och är en utgångspunkt för boken. Det ligger i linje med egentligen all forskning om administration – att den växer samtidigt som den förändras. Det talas om ett ökat utrymme för administration, och att den tycks öka i betydelse. Men liksom i tidigare studier leds ökningen inte i bevis. Men det är inte så konstigt eftersom ett av problemen är avsaknad av jämförande studier över tid där det är möjligt att ange något slags kvantitativ förändring. Alvehus och Kastberg Weichselberger utgår från vad som har sagts tidigare inom fältet där det råder konsensus om att administrationen ökar. Begreppet elevering beskriver den statushöjning som administrativa arbeten och funktioner tillerkänns som en del i den förändrade administrationen. Det är ett sätt att försöka fånga den kvalitativa delen av förändringen. Administration blir kärnverksamhet, administratörer flyttas uppåt i organisationerna, och blir en del av ledningsgrupperna och ges mer central plats i strategiska överväganden. Samtidigt gör man sig av med enklare administrativa arbetsuppgifter och kontorsarbeten som istället blir en del av kärnverksamhetens uppgifter. Men det kanske viktigaste och mer teoretiskt laddade begreppet mittokrati handlar om att genom elevering och de sociala mekanismerna skapas en ny sorts organisation, mittokratin, som till formen har expanderat på mitten. Ungefär som en välmående medelålders man med för många kilon runt magen. Organisationer av mittokratityp jämförs med en bowlingkägla, snarare än den klassiska bilden av en pyramid. I mittokratin finns många chefer, omfattande staber och en högutvecklad administrativ struktur. Där finns professionaliserade administratörsgrupper som positionerat sig i hierarkin, och där sker ständigt prioriteringar mellan en rik flora av krav och mål.

Förklaringar till en ökande administration hämtas genom en diskussion som de kallar fyra sociala mekanismer som var och en kan bidra till en ökning av administration. De fyra sociala mekanismerna är aktörsintresse, omgivningstryck, styrningseffekter och professionalisering.

Inom varje mekanism anges ett antal teoretiska idéer om hur organisationer påverkas och förändras, och hur detta kan göra så att administrationen ökar. Det som skiljer deras resonemang från tidigare studier och böcker på temat är att de försöker lyfta fram aktörsintresset som en viktigare mekanism än vad som tidigare gjorts. Dessutom är professionaliseringstemat mer utförligt diskuterat.

6.7 Krav och kravhanteringskapacitet

I inledningen nämns att krav är en viktig faktor för att förstå tillväxten av administration. En ökande kravbild på offentliga organisationer i form nya regler och nya "sidoverksamheter" som hållbarhet, krishantering, jämställdhet etc leder till internt organisatoriskt arbete i form av administration. I tidigare litteratur har krav identifierats som en orsak till administrativ förändring (Scott och Meyer 1994). Men frågan om organisationers benägenhet att ta emot och omvandla yttre krav inte diskuterats i någon större utsträckning. Oliver (1991) presenterade dock en detaljerad typologi av strategier som är tillgängliga för organisationer när de står inför institutionella påtryckningar: samtycke, kompromiss, undvikande, trots och manipulation (listade här i ökande ordning av motstånd mot kraven). *Samtycke* avser organisationers skapande av arrangemang som krävs från den externa institutionella omgivningen. Det är den mest passiva reaktionsstrategin som kan ta tre olika former: det kan vara resultatet av vana, från medveten eller omedveten imitation av institutionella modeller eller från frivillig efterlevnad av institutionella krav (Oliver 1991). *Kompromiss* hänvisar till organisationers försök att uppnå en delvis överensstämmelse med alla institutionella förväntningar genom mildt förändrade krav, genom mildt förändrade svar eller genom en kombination av de två. När kompromisser används strävar organisationer efter att tillgodose alla krav så gott det går. De kan försöka balansera konkurrerande krav genom att förhandla fram en kompromiss, de kanske bara hörsammar de minsta kraven och ägnar mest resurser och energi för att blika de skarpaste kraven, eller de kan försöka att aktivt förhandla om förändringar av kraven med institutionella aktörer (Oliver 1991). *Undvikande* syftar på organisationers försök att parera institutionella påtryckningar, eller att helt kringgå de dem. En undvikande strategi innebär också att dölja avvikelser bakom en fasad av samtycke genom rent symbolisk efterlevnad, buffra institutionella processer genom att frikoppla tekniska aktiviteter från extern kontakt, eller att undkomma institutionellt inflytande genom att lämna den domän inom vilken trycket utövas (Oliver 1991). En mer aggressiv strategi, *trots*, avser

ett uttryckligt förkastande av åtminstone ett av de institutionella kraven genom att aktivt ta bort källan till kravet. Trots kan utövas genom att avfärda eller ignorera institutionella föreskrifter, öppet utmana eller bestrida de påtvingade normerna, eller direkt attackera eller fördöma dem (Oliver 1991). Slutligen avser *manipulation* det aktiva försöket att förändra innehållet i institutionella krav och att påverka deras initiativtagare. Oliver (1991) pekade på tre specifika manipulationstaktiker: organisationer kan försöka samordna källor till institutionellt tryck för att neutralisera institutionella skillnader, för att påverka definitionen av normer genom aktiv lobbying, eller, mer radikalt, för att kontrollera källan till trycket.

I nära anslutning till Olivers (1991) typologi används begreppet översättning, lånat från Latour (1987), inom den skandinaviska traditionen av nyinstitutionell teori (Czarniawska och Sevón 1996) för att förstå vad som händer inom organisationerna som svar på omgivningens krav. Grundtanken är att en idé eller ett krav plockas upp av någon som själv tolkar och sätter sin prägel på idén innan den förs vidare i översättningskedjan. På så sätt kan idén se annorlunda ut än den som fanns från början.

Den norske organisationsforskaren Kjell-Arne Røvik (2008) menar att organisationer ställs inför flera krav: att de utsätts för recept och idéer som verkar relevanta för en modern organisation, att dessa recept ofta överlappar varandra, att moderna organisationer ofta antar motsägelsefulla recept och att dessa är flyktiga och verkar inaktuella efter en tid. Røvik konstruerar organisationsidealtypen "multistandardorganisationen", vars kännetecken är att den systematiskt fångar, väljer, anammar, översätter och sprider organisationsmodeller och recept. Røviks resonemang är typiskt sett utifrån och in, där organisationer utsätts för förändringstryck från omgivningen och måste hantera detta på något sätt. Fokus ligger på vad som händer inom och med organisationen när den hanterar förändringstrycket.

Det finns således en del idéer om organisationers olika sätt att hantera omgivningens krav. För att kunna hantera omgivningens krav måste organisationer också ha en egen kompetens och drivkraft för att göra detta och för att omvandla kraven till internt, ofta administrativt, arbete. Det måste alltså finnas en kapacitet att ta emot och hantera kraven – en *kravhanteringskapacitet*. Denna kravhanteringskapacitet är den kompetens och förmåga som innehas av yrkesgrupper eller funktioner i organisationerna. Genom att inrätta funktioner och rekrytera personal med kompetens inom de områden som kraven gäller skapas en kravhanteringskapacitet i organisationerna. Det är denna kravhanteringskapacitet som leder

till det som kallades överimplementering ovan. Administrativ tillväxt kan därför kopplas till den grad av kravhanteringskapacitet som finns i organisationen, och hur komplex styrkedjan är. Om det finns flera aktörer och organisationer inbegripna i styrkedjan som alla har en viss kravhanteringskapacitet kommer detta leda till mer överimplementering än om styrkedjan är enklare. För att illustrera resonemanget kan det till exempel starta med en lagtext som ofta är relativt avskalad och övergripande, med låg detaljnivå och svag konkretisering.

I ett *andra* steg i styrkedjan uttolkas lagstiftningen och lagstiftarens intention av de myndigheter som berörs närmast. Uttolkningarna kan observeras i de råd, föreskrifter och riktlinjer som myndigheterna utfärdar. Dessa typer av dokument är normalt sett mycket omfattande och beskriver i detalj hur olika processer ska utformas på huvudmanna- och enhetsnivå. De råd som myndigheterna sedan förmedlar är samtidigt normerande för de verksamheter de riktar sig till. Parallellt med dessa myndigheters uttolkning av lagstiftningen sker även ytterligare tolkningar, men då av tillsynsmyndigheter via ett slags efterhandsstyrning. Dessa tolkningar ligger till grund för de granskningar som sedan genomförs, både kontinuerligt och enligt särskilda uppdrag. Trots att styrningen sker i efterhand i form av kontroll pekar mycket mot att denna kontroll är starkt normerande för till exempel myndigheters, kommunernas och regioners verksamhet. I det *tredje* steget i styrkedjan initieras ytterligare tolkningsprocesser då styrningen når offentliga förvaltningar. På denna nivå utarbetas sedan myndighets-, kommun- eller regioninterna dokument och processer som riktar sig mot olika verksamheter. En central aktör inom kommunal sektor är också SKR, som genom olika typer av projekt och satsningar utgör ett stöd för kommuner och regioner när de ska använda styrdokument i praktiken. SKR:s arbete är följaktligen också normerande och syftar delvis till att skapa likformighet i olika processer. I ett *fjärde* steg når huvudmannens styrande dokument, oftast kommunernas och regionernas, ner till den offentliga sektorns enhetsnivå. I det första ledet tolkas dokumenten av exempelvis rektorer, förskolechefer och förvaltningschefer. I det *femte* och sista steget når de styrande dokumenten de som i stor utsträckning är föremål för styrningen, nämligen den offentliga verksamhetens ordinarie personal. Kraven landar alltså således så småningom i kärnverksamheten och tar sig ofta uttryck i administrativt arbete som till exempel dokumentation, redovisning och rapportering av något slags uppgifter.

Det är denna uttolkning och förmedling av lagstiftningen som en process i flera steg, som ovan benämndes som en tolkningstrappa (Castillo och Ivarsson Westerberg 2019, Ivarsson

Westerberg mfl 2021, se även Alvehus och Kastberg Weichselberger 2024). I realiteten är processen sannolikt mer komplex och kantad av förhandling och påverkan av tidens anda gällande metoder och teorier på respektive styrningsområde. Varje instans och nivå i denna kedja av uttolkare tenderar att lägga till ytterligare krav, så att ett ursprungligen relativt modest formulerat krav byggs på och förstärks i processen. När styrsignaler och krav når mottagaren har de vuxit i både omfattning och djup. Processen brukar också omnämnas som en översättningsprocess (Czarniawska och Sevòn 1996) där den första intentionen med styrningen ibland kan gå förlorad eller bli ordentligt förändrad, en organisatorisk ”visklek” (Alvehus och Kastberg Weichselberger 2024). Det verkar alltså som att de administrativa kraven ökar ju fler aktörer som är indirekt inblandade i styrningen.

Sammanfattningsvis finns det ett antal olika teoretiska förklaringar och begrepp som använts för att förstå den administrativa tillväxten i organisationer, och särskilt i offentliga organisationer. I det sista avsnittet används dessa perspektiv som grund för åtgärder och förslag som kan genomföras för att minska administrationen i syfte att öka produktivitet och effektivitet i offentlig sektor.

7 Vad kan göras? Åtgärdsförslag för att minska administration, och öka produktivitet och effektivitet i offentlig sektor

Hur man ska kunna minska administrationen i den offentliga sektorn har varit en återkommande och alltmer aktuell fråga. Det finns ett antal utredningar som arbetat med denna fråga under de senaste åren, exempelvis Tillitsdelegationen, Vårldskommissionen och Vårdansvarskommittén. Nyligen tillsatte också SKR en beredning som ska arbeta ett år med frågan. Utöver dessa har Statskontoret och Riksrevisionen på olika sätt drivit arbete för att undersöka administrationen i den offentliga sektorn. I regeringens budgetproposition och regleringsbrev förekommer likaså formuleringar om att myndigheter ska arbeta för att minska administrationen.

Den samlade kunskapen från såväl forskning som mer praktiska sammanhang är att det inte är en enkel uppgift att minska administration. Detta beror på flera saker som förhoppningsvis framgått från denna rapport. För det första finns det ingen enighet om vad administrationen

består av. För att kunna ta ställning till förslag och åtgärder om minskning av administration behövs en förståelse av administrationens funktioner och vad som är nödvändigt för organisationers verksamhet. Detta varierar med typ av verksamhet, omgivning, teknologi, processer etc, det vill säga att det inte finns en giltig universallösning för alla organisationer och sammanhang. Det krävs således resonemang och definitioner av administration, ungefär så som gavs prov på i inledningen av denna rapport (se avsnitt 3).

För det andra finns det ingen optimal storlek på administrationen eller vad som kallades ”den administrativa komponenten” i den tidigare forskningen. Det har visserligen föreslagits brytpunkter eller tipping points i den forskning som använder administrativ intensitet som begrepp, men dessa hänförs till särskilda sektorer (som t.ex. universitet) och är olika för olika organisationer och sektorer. I forskningen finns olika förklaringsmodeller och teorier till den administrativa tillväxten, men ingen som hittills kan peka ut någon enskild faktor som avgörande för en administrativ ökning.

För det tredje finns administrationen på olika ställen. Det som oftast förknippas med administration, uppfattas administration bestå av dem som arbetar med administrativa arbetsuppgifter på ledningsnivå eller stabsnivå i organisationerna. En minskning av administration skulle därmed vara lika med att säga upp administratörer av olika slag i vad som ofta kallas ”den administrativa överbyggnaden”. Men detta kan bli direkt kontraproduktivt då de administrativa arbetsuppgifterna som är knutna till verksamheten inte försvinner med administratörerna. Dessa kommer då istället att fördelas ut på andra som får fler administrativa arbetsuppgifter på sitt bord. Detta fenomen finns det många exempel på. Administration förekommer inte bara på administrationsnivån, utan i högsta grad i själva verksamheten. Det är detta som upprört debattörer, fackföreningar och yrkesförbund, i och med att de som arbetar i den så kallade kärnverksamheten utför en stor andel administration av arbetstiden i sin yrkesutövning. Dels handlar det om att det administrativa stödet har minskat, dels att de som arbetar i kärnverksamhet förväntas administrera sig själva, ofta med hjälp av datasystem. Digitaliseringen som ofta anförs som en lösning på den ökande administrationen blir därmed istället ett sätt att involvera fler och fördela ut administrativa arbetsuppgifter i organisationerna. Således handlar administrationen både om de centrala administratörerna och deras administration och den administration som utförs av de som arbetar i kärnverksamheten.

För det fjärde har administration andra funktioner än att hålla ihop organisationer och göra dem effektiva i en mer ekonomisk mening. Inom den offentliga sektorn administrerar också för att nå viktiga målsättningar och värden som rättssäkerhet, demokrati, likabehandling etc. Då är det svårt att hävda att administrationen är onödig och bör minska om det till exempel handlar om komplicerade asylärenden, upphandlingsprocesser som omfattar mångmiljonbelopp, kränkingsärenden i skolan eller utredningar om omhändertagande av barn i socialtjänsten.

Alvehus och Kastberg Weichselberger som nyligen skrev en bok om administration i offentlig sektor avslutar boken med att ge ett antal förslag på hur man kan komma till rätta med en obalanserad administration. Märk väl att de undviker att entydigt tala om en minskning. En poäng är att organisationer kan vara såväl över- som underadministrerade. Ibland kanske det är nödvändigt med mer och kvalitativt förbättrad administration. Det är således inte självklart enligt detta resonemang av administration alltid är av ondo. Med detta i åtanke levereras åtta handlingsstrategier för en balanserad administration som är ett slags common sense- sats som förvisso bygger på bokens resonemang, och som sammanfattar ett organisationsteoretiskt perspektiv på administrativ förändring.

- Undvik det förföriska helhetsperspektivet
- Undvik skapandet av nya administrativa enheter
- Undvik centraliserad administration
- Prioritera mellan viktiga värden
- Skapa incitament för fokus på kärnverksamheten
- Se upp med den effektiva marknaden
- Låt kärnverksamheten stå för utvecklingen
- Låt yrkesprofessionella leda verksamheten

7.1 Några förslag om minskning

När ovanstående är sagt, det vill säga att det är svårt att peka ut vad som bör göras för att minska administrationen, kommer här avslutningsvis resonemang om vad som skulle kunna reducera administration eller i vissa fall behovet av administration utifrån vad som sagts i rapporten. Dessa möjliga åtgärder sätts också i relation till produktivitet och effektivitet.

Utifrån de teoretiska perspektiven om vad som driver administration och administrativt arbete i offentliga organisationer ges nedan ett antal möjliga åtgärder på hur administrationen kan minska. Dessa är reducera kraven, se över regelverk och regelkvalitet, minska kravhanteringskapaciteten, minska antalet organisatoriska enheter, se över arbetsfördelningen, gör IT-system användarvänliga

7.1.1 Reducera kraven

Det ställs en stor mängd krav på offentliga organisationer som inte direkt har med kärnverksamheten att göra. Krav kan ha olika källor men uppfattas som obligatoriska som till exempel standards eller starka normer om hur något ska göras. Som tidigare diskuterats handlar dessa till exempel om hållbarhet, jämställdhet, mångfald, krisberedskap, tillgänglighet etc. Dessa ”sidoverksamheter” skapar administration då de ofta hanteras genom att det inrättas funktioner eller enheter för dessa. Ofta ska det formuleras policies, upprättas handlingsplaner, redovisas och granskas. Kraven är ofta kopplade till värdefrågor, och målsättningar om att leva upp till olika slags principer. Dessa är legitimitetsskapande och hör således till den administrationstyp som kallades legitimerande administration i inledningen.

Frågan är om det är möjligt att rensa, centralisera eller på annat sätt rationalisera dessa sidoverksamheter? Samtidigt är det svårt att entydigt säga vad som ska tas bort i syfte att öka produktivitet/effektivitet eftersom det också finns ett värde i att öka förtroendet för offentliga organisationer. Men ur ett produktivitetssperspektiv där det handlar om att få ut mer verksamhet av myndigheterna som bidrar till kärnuppdraget kan dessa krav ifrågasättas.

7.1.2 Se över regelkvalitet och regelverk

En del av att reducera kraven handlar också om de befintliga reglerna. Att regler ger upphov till administration konstateras i den så kallade ”red tape”-forskningen, och det som sägs i denna är att ju fler och mer komplicerade regler, desto mer administration. Med regler menas såväl lagstiftning som de regler som myndigheterna skapar i form av föreskrifter, riktlinjer och anvisningar.

Regler medför också ofta att det också skapas system för tillsyn och granskning av att regler följs. Detta driver ytterligare på administrationen, då granskning dels organiseras som en egen oberoende verksamhet, dels att de som granskas tenderar att överadministrera för att hålla ryggen fri, vilket har konstaterats i ett antal studier.

7.1.3 Reducera kravhanteringskapaciteten

Enligt resonemanget om hur krav tas emot, tolkas, översätts och förmedlas av offentliga organisationer kommer organisationernas kapacitet för att hantera kraven vara avgörande för hur mycket administration som skapas som reaktion på kraven. Detta gäller i hela styrningskedjan från till exempel lagstiftning ned till kärnverksamheten i den offentliga verksamheten. Forskning visar att de professionella administratörer som arbetar med till exempel HR, ekonomi, kommunikation mm har blivit fler och mer inflytelserika i offentliga organisationer. Det har också växt fram en flora av nya administratörer med andra titlar såsom strateger eller samordnare som hanterar krav på kvalitet, hållbarhet, krisberedskap etc. Begreppet ”mittokrati” har lanserats för att beskriva detta fenomen då organisationerna växer ”på mitten” (Alvehus och Kastberg Weichselberger 2024).

En åtgärd för att minska administration skulle enligt detta resonemang att minska kravhanteringskapaciteten. Det kan handla om att se över hela kedjan av intermediärer från exempelvis de myndigheter som har föreskriftsrätt och ger ut riktlinjer och råd till de mottagande myndigheterna som anställer och utvecklas sin administrativa kapacitet för att hantera kraven. Frågan som kan ställas är: behövs alla professionella administratörer, som kommunikatörer, HR, strateger, samordnare osv? En minskad kravhanteringskapacitet skulle minska kostnaden för varje krav som ställs på organisationerna, och därmed öka produktiviteten.

7.1.4 Minska antalet organisatoriska enheter

En åtgärd för att minska administration skulle vara att minska antalet organisatoriska enheter i den offentliga sektorn. Detta handlar inte enbart om att antalet myndigheter ska minska. Att minska antalet myndigheter har ingen större inverkan på administrationen, om det samtidigt kvarstår samma antal organisatoriska enheter inom myndigheterna. Enligt resonemanget som

utgår från teorin om transaktionskostnader, skapas administrativa relationer mellan organisatoriska enheter i ett system. Dessa kan handla om interna köp-säljrelationer, beställningar, internfakturering, samordningsmöten etc. Så enligt teorin gäller att ju fler enheter, desto fler relationer och desto högre transaktionskostnader. I ett decentraliserat system blir det ofta dubbleringar av administrativa funktioner. Även inom den så kallade contingencyteorin och den nyinstitutionella organisationsteorin lyfts fragmenterade system i komplexa omgivningar som pådrivande faktor för administration. Ur ett produktivitetssperspektiv skulle detta innebära att man ser över organiseringen, inte bara på myndighetsnivå, utan också internt i myndigheter och i andra offentliga organisationer.

7.1.5 Adekvat arbetsdelning

Den stora frågan som avser produktivitet är om det är möjligt att renodla kärnverksamheten. Går det att minska administrationen i kärnyrken i den offentliga sektorn? Mycket av detta handlar om det som sagts ovan. Om kraven och kravhanteringskapaciteten reduceras får det konsekvenser i form av mindre administration i kärnverksamheten, då de översatta och förmedlade interna kraven minskar. Om regler gallras, och regelkvaliteten ökar leder det också till minskad administration.

Men detta handlar också om att se över arbetsfördelningen mellan olika yrkesgrupper. Här kan en effektivisering handla om att arbetsuppgifter läggs på rätt personal med rätt kompetens för uppgiften. En förändring som skett under senaste åren är att vardagsadministratörer som sekreterare med flera har minskat då allt fler enklare administrativa arbetsuppgifter digitaliserats och blivit ett eget ansvar för alla anställda. Det innebär att arbetsdelningen generellt blivit mindre, och att fler administrativa arbetsuppgifter samlats hos varje enskild anställd. En annan förändring är att administrativ personal ”eleverats”, i meningen professionaliserats så att ekonomihandläggare blivit controllers, personalhandläggare blivit HR-specialister osv. I den processen gör man sig av med enklare administrativa arbetsuppgifter till andra, ofta personal i kärnverksamheten. Detta leder till att högt utbildade som läkare eller universitetsprofessorer utför fler administrativa arbetsuppgifter som då blir dyrare, tar längre tid, ligger utanför kärnuppdraget etc.

Att se över arbetsfördelningen och flytta arbetsuppgifter så att de utförs av anställda med rätt kompetens skulle förmodligen öka produktiviteten. Om det saknas administrativ kompetens skulle en åtgärd kunna vara att (åter-)anställa administratörer/sekreterare som tar hand om ”vardagsadministration”. I ett produktivitetssperspektiv skulle det innebära att man kan få ut fler arbetstimmar till kärnverksamheten.

7.1.6 Gör IT-system användarvänliga

Ofta anges digitalisering som en lösning på för mycket administration. Det finns en stark tilltro till att tekniken ska reducera administrativt arbete. Utifrån studier och forskning är det tveksamt om det fungerar så i praktiken. Snarare visar forskning att det kan vara tvärtom, att digitalisering tvärtom kan driva på administrativt arbete, och flytta det till andra aktörer eller domäner (O'Malley mfl 2010). Det finns några faror med digitalisering ur administrativ synpunkt. För det första är utvecklingen mot att skapa avancerade system med många finesser och möjligheter en drivkraft för administration, eftersom kapaciteten ökar för att administrera. För det andra drar digitaliseringen in alla i administrativa processer. Som sades ovan är en trend att alla anställda egenadministrerar sin anställning, ekonomiska utlägg, beställningar etc. För det tredje leder omfattningen av IT-system till samordningsproblem mellan systemen, då de ofta har olika inloggnings, har svårt att överföra data mellan varandra och att anställda är sällananvändare som saknar rätt utbildning för att hantera systemen. Det finns forskning som talar om den ökande digitala stressen och försämrade digital arbetsmiljö som följer av dessa problem (Sandblad mfl 2018, Gulliksen m fl 2015). En produktivitetshöjande åtgärd skulle vara att samordna och förenkla IT-stödet, och att skapa system mer utifrån användarperspektivet.

7.2 Minskning av administration och de olika administrationstyperna

Med återkoppling till diskussionen om vad administrationsbegreppet består av och vilka typer av administration som finns, går det att föra ett resonemang om vad som kan minskas eller tas bort. Det diskuterades tre typer av administration: konstituerande, effektiviserande och legitimerande. De har olika funktioner, de tar sig olika uttryck, de har olika starkt samband med organisationens kärnprocesser och de förändras av olika orsaker, vilket redovisas i nedanstående figur.

legitimitet och förtroende. I den andra uppdelningen som gjordes där dimensionerna utgjordes av ifall administrationen var kopplad till kärnverksamhet eller organisation, respektive om den var internt eller extern orienterad svarar den legitimerande administrationen mot det som där kallades informations- och prestationsadministration. En minskning av redovisningar, varumärkesbyggande och extern kommunikation skulle rymmas inom dessa kategorier, och leda till minskad administration.

Sammantaget, med utgångspunkt i administrationsdiskussionen och de teorier som diskuterar administrativ tillväxt och förändring, pekar det mot att en stor del av den administration som är möjlig att minska eller tas bort uppkommer via de externa kraven som inte handlar om organisationernas kärnverksamhet, utan om diverse ”sidoverksamheter”. Dessa hanteras inom organisationerna av professionella administratörer som uttolkar, översätter, förstärker och förmedlar dessa krav inåt. Detta resulterar i administration i form av riktlinjer, handlingsplaner, redovisningar, samordningsmöten mm. Sådan administration är särskilt viktig i den offentliga sektorns organisationer. Det måste finnas en avvägning mellan den mängd administration som krävs för detta och den nytta som administrationen bidrar med, och denna nytta bör värderas utifrån andra måttstockar vid sidan av de rent ekonomiska, enligt det resonemang som fördes i tidigare avsnitt om produktivitet och effektivitet i offentliga organisationer. Men de frågor detta leder fram till är hur mycket administration som syftar till legitimering och presentation av verksamheten som behövs? Och ska det vara viktigare att skapa förtroende för de offentliga organisationerna och berätta för andra vad som görs i stället för att faktisk åstadkomma effektiv verksamhet som är till medborgarnas nytta?

8 Referenser

Abrahamsson, B. (2007) *Hierarki. Om ordning, makt och kristallisering*. Malmö: Liber. s 48.

Ahlbäck Öberg, S och Sundström, G (2020) Förvaltningspolitikens organisering. I *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*, Ehn, P och Sundström. G red. Stockholm: Statskontoret.

Aili, C. & Brante, T. (2006) *Kvalificerande arbete: Lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.

Alamaa, L & Hall, P & Löfgren, K (2024) Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability. *Public Policy and Administration*, Onlinefirst.

Alvehus, J och Kastberg Weichselberger, G (2024) *Mittokrati. Administration i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Andrews, R., Boyne, G. & Sayed Mostafa, A.M. (2017) When bureaucracy matters for organizational performance: Exploring the benefits of administrative intensity in big and complex organizations. *Public Administration*, 95(1), s. 115–139.

Aronsson G, Bejerot E, Härenstam A. (2012) Onödiga och oskäligen arbetsuppgifter bland läkare. Samband mellan illegitima arbetsuppgifter och stress kartlagt i enkätstudie. *Läkartidningen* 2012; 48:22, 16-19.

Baldwin, J.N. (1990) Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation. *American Review of Public Administration* 20:7–28.

Blau, P (1974) *On the nature of organizations*. New York: Wiley and sons.

Bozeman, B (1993) A theory of government red tape. *Journal of public administration and theory*. 3:273-303.

Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning*. Förvaltningsakademin rapport 17. Huddinge: Södertörns högskola.

Chen, G & Williams, D. (2007) How Political Support Influences Red Tape through Developmental Culture. *Policy Studies Journal*, 35(3): 419–436.

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. & Røvik, K.A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Övers. A. Ivarsson Westerberg. Malmö: Liber.

Coase, R. H. (1938) The nature of the firm, *Economica*, 4 (nov.), s. 386–405.

Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) (1996) *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter.

DeHart-Davis, L. & Pandey, S. (2005) Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Jan., 2005, Vol. 15, No. 1 (Jan., 2005), pp. 133–148.

Dir 2023:58, *Högre produktivitetstillväxt*. Finansdepartementet.

Ekeren A, Foss H, Fosshaug B, Haga T, Skaar V, Westby MT. (2006) Hvor mycket tid får pasientene? *Sykepleien*,94(1):64–65.

Engel, C och Boje Andersen, H (2017) Side Effects of Overdoing It: Lessons from a Comprehensive Hospital Accreditation Programme. I *Researching Patient Safety and Quality in Healthcare - A Nordic perspective*, Aase, K och Schibevaag, A. New York: CRC Press.

Eriksson, C och Ivarsson Westerberg, A (2021) *Ingen reklam tack – En ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*. ESO 2021:3. Stockholm: Finansdepartementet.

Forssell, A & Ivarsson Westerberg, A (2014) *Administrationssamhället*, Lund: Studentlitteratur

Füchtbacher, L.M. & Nørsgaard, B. & Backer Mogensen C. (2013) Emergency department physicians spend only 25 percent of their working time on direct patient care, *Danish medical journal* 60(1):A4558.

Gottschalk, A. och Flock, S. (2005) Time Spent in Face-to-Face Patient Care and Work Outside the Examination Room. *Annals of Family Medicine* 6:488–93.

Gulliksen, J., Lantz, A., Walldius, Å., Sandblad, B. & Åborg, C. (2015) *Digital arbetsmiljö*. Rapport 2015:17. Stockholm: Arbetsmiljöverket.

Heinrich, C (2016) The Bite of Administrative Burden: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 3, July 2016, Pages 403–420.

Hjärpe, T (2020) *Mätning och motstånd. Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund dissertation in social work. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Hood, C. och Dixon, R. 2017. *A Government that worked better and cost less*. Oxford: Oxford University Press.

Ivarsson Westerberg, A & Andersson, A, & Anskär, E & Castillo, D, & Falk, M, & Forssell, A (2021) *Papper, pengar och patienter. Primärvården i administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Jans J H & Squintani, L et al (2009) ‘Gold plating’ of European Environmental Measures? *JEEPL* 2009 6/4 417-435.

Kreicberg, J. (2009) *Byråkratexplosionen - Hur kommuner och landsting använder ökade resurser*. Stockholm: Timbro.

Latour, Bruno (1987) *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Milton Keynes: Open University Press.

Lundquist, L. (1998) *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (2010) Etik i offentlig förvaltning. I Rothstein, B, red, *Politik om organisation*. Stockholm: SNS.

Löfgren, K och Darrah-Morgan, B och Hall, P (2021) The growth of organisational professionals in tertiary educational institutions in New Zealand. *International Journal of Public Sector Management*, ISSN 0951-3558, Vol. 35, nr 7.

March, James (1965) *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand MacNally.

McKay, N och Harris, C och Lovett, A (2008) Variations in Hospital Administrative Costs. *Journal of Healthcare Management* 53/3, May/Jun 2008.

Meyer, M W (1975) *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meyer, M W och Stevenson, W och Webster, S (1985) *Limits to Bureaucratic Growth*. New York: De Gruyter.

Mintzberg, H (1979) *The Structuring of Organizations*. Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall.

Modell, Sven och Grönlund, Anders (red) (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

Moynihan, D, Herd, P & Hope, H (2015) Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 25, Issue 1, January 2015, Pages 43–69.

O'Malley, A., Grossman, J., Cohen, J., Kemper, N. & Hoangmai, P. (2010) Are electronic medical records helpful for care coordination? Experiences of physician practices, *Journal of General Internal Medicine*, 25(3), s. 177–185.

Oliver, C (1991) Strategic Responses to institutional processes, *Academy of Management Review*, Vol 16, No 1.

Parkinson, Northcote C. (1957) *Parkinsons law and other studies in administration*. Boston: Houghton Mifflin.

Regeringsförklaring 2022

Rombach, B (1997) *Den marknadslika kommunen – en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Røvik, K.-A (2008) *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Övers. S. Andersson. Malmö: Liber.

Sandblad, B., Gulliksen, J., Lantz, A., Walldius, Å. & Åborg, C. (2018) *Digitaliseringen och arbetsmiljön*. Lund: Studentlitteratur.

Schaefer, S och Young, E (2006) *Burdened by Brussels or the UK? Improving the Implementation of EU Directives*. London: Foreign policy centre.

Scott, W.R. & Meyer, J.W. (1994) *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. London: Sage.

Scott, W.R. (2003) *Organizations: Rational, natural, and open systems*. (5:e uppl.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

SOU 1979:31, *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter*. Betänkande av Byråkratiutredningen. Stockholm: Fritzes.

Starbuck, W (1965) *Organizational Growth and Development*. I March, James G (red), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand MacNally.

Statskontoret (1983) *Internadministration – hur mycket är lagom?* Stockholm

Sunstein, C.S. (2021) *Sludge. What stops us from getting things done and what to do about it*. Cambridge: The MIT Press.

Thompson, J D. (1967) *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.

Vårdfokus. *Fler styr och räknar. Färre vårdar patienter*. 2018-05-21.

Vårdfokus. *Sjuksköterskor flyr golvet - Byråkratin sväller*. 2021-11-02.

Weber, M. (1983) *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder*. 1: *Sociologiska begrepp och definitioner: Ekonomi, samhällsordning och grupper*. Lund: Argos.

Wegrich, K. (2009) *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*. Paper no 52, Centre for analysis of risk and regulation, LSE.

Williamsson, O (1975) *The economic institutions of capitalism*. London: The Free Press.

Zgaga, T och Thomann, E och Goubier, M (2023) European Union versus core state powers: the customisation of EU fiscal policy, *Journal of European Public Policy*. Online 14 jun 2023.