



JOHAN ALVEHUS
GUSTAF KASTBERG WEICHSELBERGER

ADMINISTRATION I OFFENTLIG SEKTOR

OM EXPANSION,
ELEVERING
OCH MITTOKRATI

Här växer administrationen
– fem situationer att se upp
för

GUSTAF KASTBERG WEICHSELBERGER





Vad är problemet?

- Administrationen expanderar
- En ny form av organisation, **mittokratin**, verkar vara på uppgång
- Svårt att stoppa: flera mekanismer samspelar
- Fem saker att undvika

Offentliga sektorn.

”Varning för strategerna som slipper göra jobbet”

Välavlönad personal tvingas sköta triviala uppgifter som att fylla i blanketter, samtidigt som administratörerna tar fram ännu en övergripande kommunikationsplan. Men att byråkratiseringen är ett slöseri med resurser betyder inte att den är en naturlag, skriver **Johan Alvehus och Gustaf Kastberg Weichselberger**, experter på offentlig förvaltning.

DN DEBATT

DN Debatt. ”Välkommen till mittokratin – NPM:s oheliga efterträdare”



”De med kunskap om kärnverksamheten bör leda”

Debatt När personer med legitim professionell bakgrund leder verksamheten, så levereras ett bättre resultat, skriver professorerna Johan Alvehus och Gustaf Kastberg Weichselberger.



Vad menar vi med administration?

Aktivitet:

➤ Kärnverksamhet

➤ **Administration:**

"...de aktiviteter som koordinerar och stödjer organisationens medlemmar att uppnå gemensamma mål utan att de i sig direkt bidrar till dessa mål."
(Elston och Doxon 2019, s 113)

Mycket har med information att göra
(Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014 s 43)

➤ Stödverksamhet

▶ Klassiska administratörer

▶ Nya strategiska positioner

▶ Inte bara administratörer

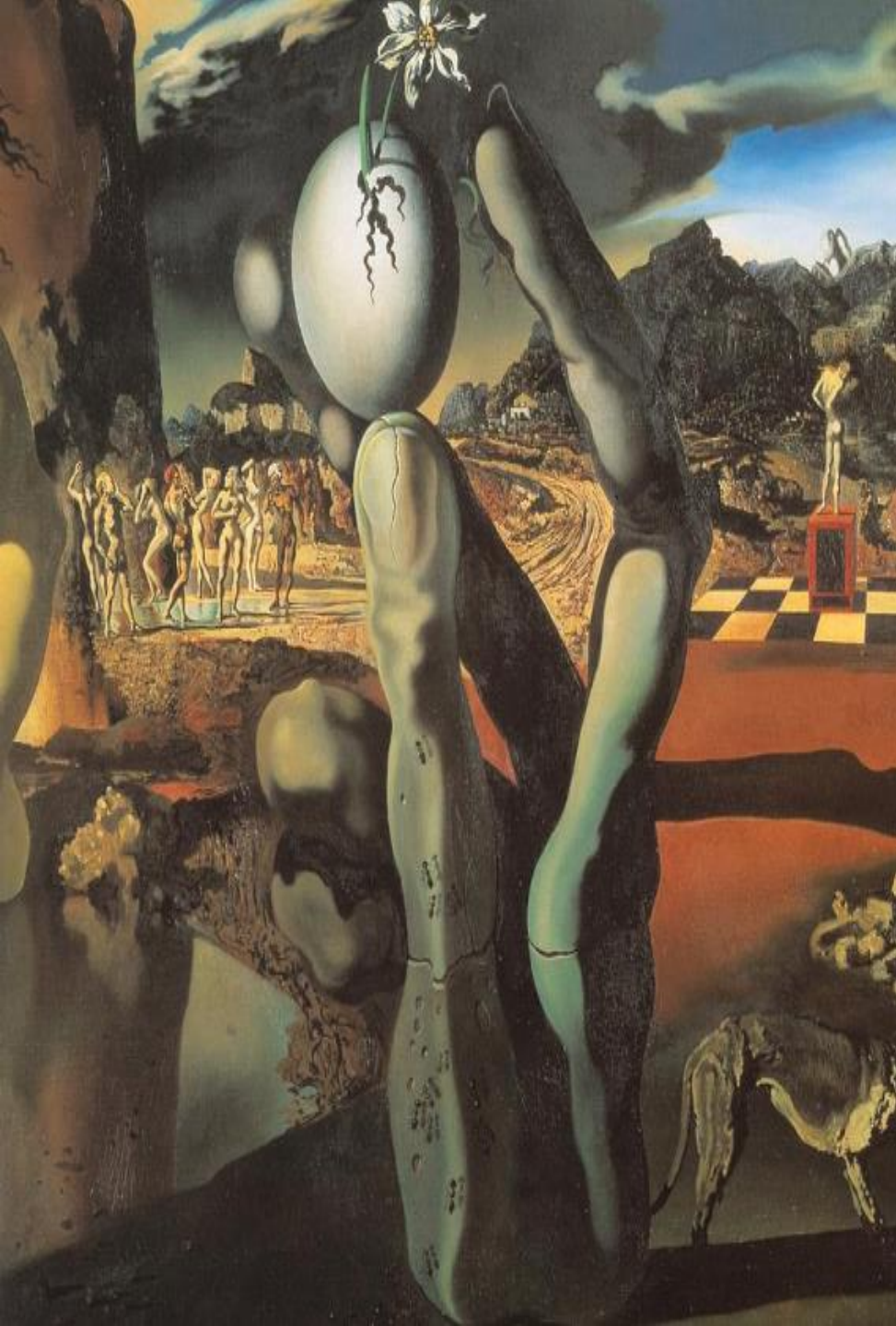
OBS! Byråkrati
är något
annat!

Vi behöver administration!

- Administration är nyckeln till effektivitet: det handlar om koordinering, lärande och ansvarstagande
- Administration kan bli tungrodd, ingripa i arbetsprocesser, leda till målglidning, ...
- Omvänd u-kurva:

(OBS! risk för över- och underadministration samtidigt)





En sektor och en
administration i
förändring!

Den ökar, några nedslag:

- ▶ I regionerna ökade mellan 2019 och 2022 antalet administratörer med 8 % samtidigt som vårdpersonalen ökade med 3 %. (Dagen Samhälle)
- ▶ Den administrativa intensiteten, det vill säga andelen administratörer relativt andra yrkeskategorier, ökade från 26 till 33 % mellan 2010 och 2017 i regionerna(Ivarsson Westerberg et al., 2021)
- ▶ 2008-2019: antal chefer i kommuner och regioner ökade med 35%, kommunikationschefer: +96% (Dagen Samhälle)

Eleveringsteser: administration förhöjs (genom att flytta uppåt)

Administrationen växer inte bara, utan den ändrar också karaktär:

- Administrativa uppgifter ses som mer värdefulla, "strategiska"
- Sådana administrativa positioner får allt högre erkännande, högre löner och blir åtråvärda
- Positioner hamnar närmare organisationens strategiska topp
- Enklare administrativa uppgifter överlämnas "nedåt" i organisationen

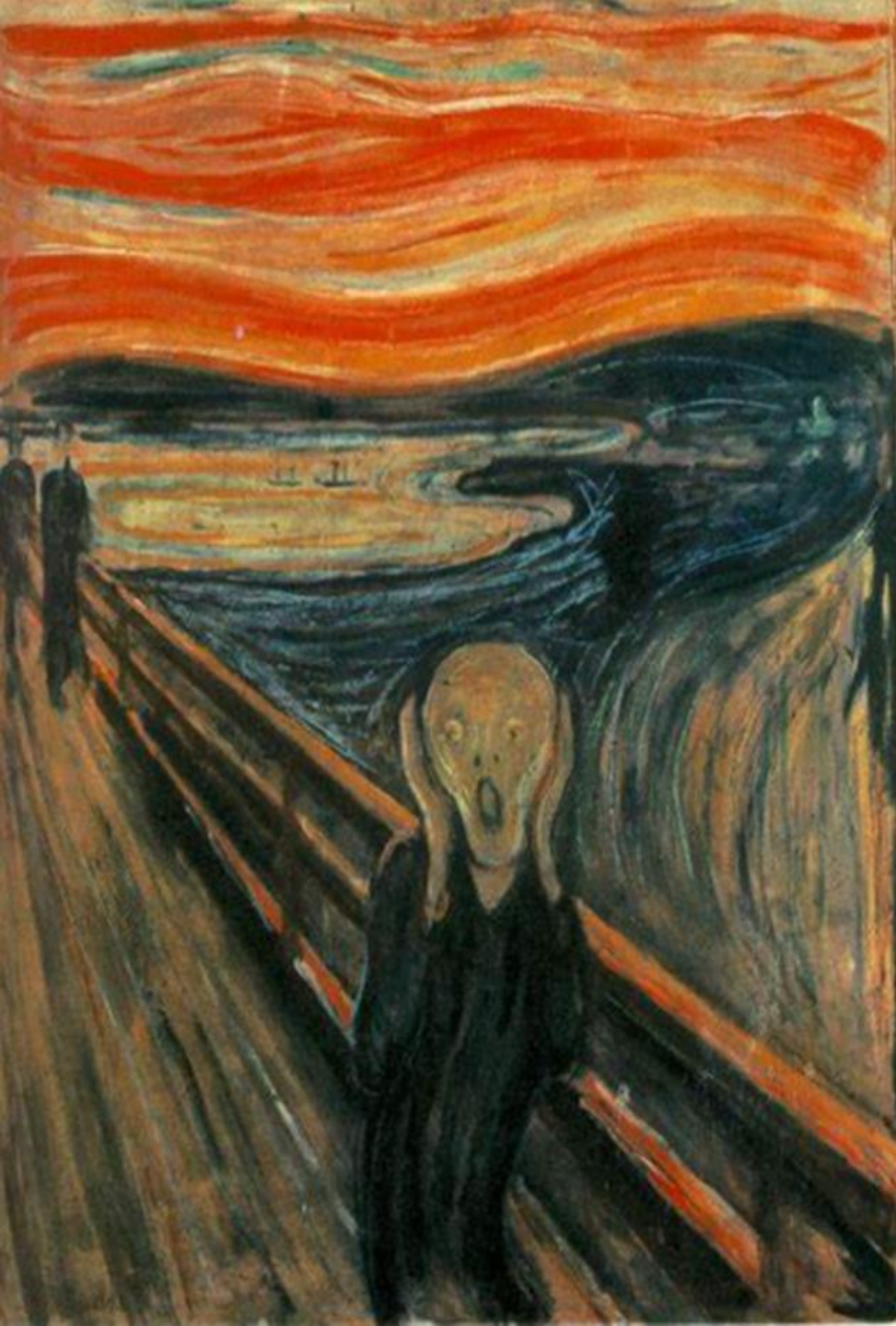
Illustration av expansion uppåt

- ▶ En studie visar att under perioden 2010–2017:
 - Ökade antalet specialistsjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor, sjuksköterskor och biomedicinska analytiker med 2,26 % (de två sistnämnda minskade efter 2014)
 - Ökade antalet läkare med 15,75 %
 - Ökade antalet chefer, handläggare och administratörer med 35,87 % (här är vårdnära administration inte inräknad)
 - Minskade antalet vårdadministratörer (som arbetar verksamhetsnära) med 2,71 %

(Se <https://www.vardfokus.se/yrkesroller/sjukskoterska/fler-styr-och-raknar-farre-vardar-patienter/> respektive <https://lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2018/05/Administrativ-personal-har-gatt-om-lakarna/>)

Vad är en mittokrati? Idealtyp! En organisation med:

- med ett stort antal chefer och omfattande stödjande staber och en utvecklad teknostruktur.
- där karriärvägar främst är knutna till olika slags administrativ kompetens.
- där ett fokus på kärnverksamheten ersatts av en flora av mål och värden mellan vilka det inte prioriteras.
- som vinner legitimitet främst genom att orientera sig mot andra delar av omvärlden än klienterna.
- som kännetecknas av administrativa yrkesgrupper som genom professionaliseringsprocesser framgångsrikt positionerat sig.
- där möjligheten att omvärdera och omorientera verksamheten mot mindre administration är beroende av just de grupperingar som har mest att förlora på en sådan omorientering.



Och? Finns det
anledning till
oro?

Ja, det är en oroande utveckling

- ▶ Mindre kärnverksamhet per satsad krona eller anställd läkare, lärare eller polis.
- ▶ Ex. internationell jämförelse hamnar Sverige på tredje plats sett till antalet läkare per invånare men endast på plats 21 (av 25) sett till antal besök per läkare
- ▶ UKÄ, 2018:15: "Enligt Eurostudentundersökningarna får studenterna i den svenska högskolan minst undervisning i Europa"
- ▶ Polisen: Antalet poliser har ökat kraftigt, men antalet poliser i yttre tjänst har minskat.

Risk för "dödsspiral"

Allt fler lämnar "golvet",

där arbetsbelastningen blir allt högre,

med allt fler med allt kortare erfarenhet,

vilket skapar incitament för att lämna allt snabbare,

och så fortsätter det.

+att detta allt tuffare uppdrag inte sällan ska ske med en överordnad nivå som upplevs störa mer än stödja





Hur förstår vi denna
utveckling?

Varför uppstår
mittokratin?

Vi pekar på fyra sociala mekanismer:

Aktörsintresse

Omgivningstryck

Styrningseffekter

Professionalisering

Självförstärkande samspel i mittokratin

- ▶ Var och en av mekanismerna kan endast förklara en del.
- ▶ Tillsammans ger de en bättre förklaring.
- ▶ Men vi behöver se hur de interagerar, förstärker varandra.
- ▶ Detta innebär att vi potentiellt har att göra med en **självförstärkande spiral**.
- ▶ Men detta är mekanismer, inte lagar. Så, vad kan vi göra?



Fem saker att
undvika

1. Undvik att ta små saker för stort

- ▶ **"Det aparta"**: Engångshändelser, projekt och andra avvikande företeelser riskerar att leda till omfattande administration
- ▶ Exempel: Macchiarini
- **Alternativ 1**: En rubbad brottsling (dömd enligt då befintligt regelverk), olyckligt, sorgligt men hanterat
- **Alternativ 2**: (1) **Skapa ett etiskt regelverk** (lagstiftat) som kräver omfattande prövningar av forskningsprojekt, (2) där framskrivning av underlag **kräver administrativt stöd**, (3) direkt **hindrar** etablerad och beprövad forskningstradition och (4) krydda det med **massiva kursinsatser obligatoriska för alla** (direkt kostnad + undanträngning).

2. Undvik utveckling på distans

- ▶ Mitten utgörs bland annat av större staber/teknostruktur
- ▶ Hanterar omgivning
- ▶ Designar i allt högre utsträckning kärnverksamheten
- ▶ Men "stöd" blir lätt "stör":

"Ett av de mer absurda var då det för några år sedan togs fram ett tvingande beslut på Sahlgrenska om att alla undersökningar på patienter skulle "sidomarkeras" som höger eller vänster. Någon (utan medicinsk kunskap förmodar jag) hade tänkt ut att detta var jättebra, för om en patient söker på akuten med tex problem i höger arm kan man få fram en lista på alla undersökningar man tidigare gjort på höger arm. Frågan är dock hur man gör med tex blodprov, eller undersökningar som alltid är båda sidor, tex magnetkamera av hjärnan? Och vissa undersökningar gör man alltid på båda sidor för att jämföra? För att inte tala om att problem med höger arm (tex svaghet) kan bero på en stroke i vänster sida av hjärnan... Trots det medicinskt helt orimliga i projektet drevs det långt och krävde många timmars administrativt "utvecklingsarbete" av vårdpersonal innan det slutligen lades ner."

Tre plus ett argument

- ▶ Risk för avståndspervertering, tappar de verksamhetsnära förutsättningarna (försvårar, ibland som tur är, implementering):

-Sämre förmåga att identifiera problem

-Sämre förmåga att implementera

- ▶ Dränerar golvet på kompetens

- ▶ Centralisering leder till ändrade ansvarsförhållanden: riskerar att utarma lokalt ansvarstagande

+ teknostrukturen kommer som alla andra enheter vilja växa



3. Undvik målbomanza

- ▶ Inte ekonomiska mål som man kan tro
- ▶ Värde mål som hållbarhet, likabehandling, (o)diskriminering, transparens, MR
- ▶ Kännetecknas av att de är 1) goda, 2) vaga, 3) svåra att mäta
- ▶ Och att inte sällan en separat funktion ska hantera dem

Exempel (1) upphandling i museiverksamhet:

"Enligt vissa teorier... skulle museer kunna fungera som centra för hållbarhetsinnovation och lära samhället att arbeta med gröna och hållbara frågor" (Plaček, Valentinov, del Campo, Šumpíková, & Ochrana, 2023 s 2).

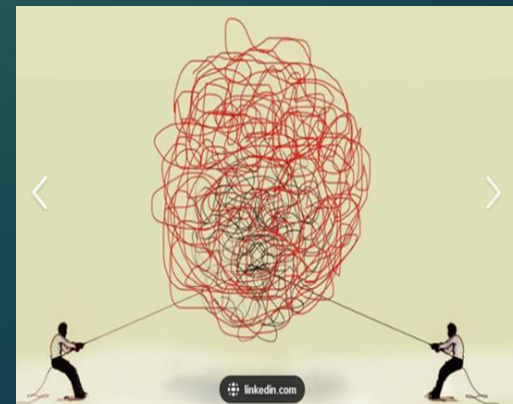
Högt hängande frukt om ambitionen är att påverka miljön.
Våga tro på 1) prioritering 2) arbetsdelning

Upphandling som exempel (2)

- ▶ ”All upphandling ska vara inriktad på att de upphandlande varorna och tjänsterna ska bidra till en **ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar** utveckling. I upphandlingar av livsmedel ska **miljökrav, djurskyddskrav**, krav rörande **antibiotikaanvändning** och **smittskydd** ställas i enlighet med upphandlingsmyndighetens kriteriedokument. Upphandling och inköp ska präglas av ett **totalkostnadsperspektiv**. Med detta avses att hänsyn ska tas till samtliga kostnader som är förenliga med upphandlingen. **Livscykelperspektivet** ska vara grundläggande vid beräkning av totalkostnaden. Upphandlingar ska, om det är ekonomiskt försvarbart, utformas så att **såväl mindre som större företag** har möjlighet att lämna anbud och delta i upphandlingen.” (Konkurrensverket 2020. s 26).
- ▶ Ökar administration x2: För upphandlaren och för leverantören
- ▶ Ju fler kvalitativa bedömningsområden, **desto större risk för korruption och bortslarvad effektivitet.**
- ▶ Dansk studie (Casady med flera 2023): ju komplexare tjänster, desto färre överklaganden (på grund av att det är svårt att begripa).

4. Undvik lömsk organisering för lömska problem

- ▶ Samarbetslösningar för att åtgärda komplexa problem (Public Value Management)
- ▶ Mycket o-handlingskraftig organisationsform:
 - Oklart mål som blir oklarare med aktörer från olika sektorer
 - Oklart hur koordinering ska ske: "Ömsesidig anpassning" den svagaste koordineringsformen, enda alternativet (glöm regel-, resultat-, kulturstyrning och direktövervakning)
- ▶ Risken är att samarbetet intensifierar omvärldsorienteringen



Empirisk illustration

- ▶ Kanariefågeln: även samarbete kring enkla saker misslyckas ofta
- ▶ Samling för jämlik folkhälsa: **Från handlingskraft till metafor om smörgåsbord**
- ▶ Våga ställ det goda mot det goda: ibland blir svaret samarbete

5. Undvik alternativa meriteringsvägar

- ▶ Vi reagerar på incitamentsstrukturer
- ▶ Frågor att fundera på: vem tjänar mest; vem blir chef
- ▶ Utveckling mot chefer och ledningsgrupper med andra kompetenser än excellens inom kärnverksamheten
- ▶ Det **saknas stöd** för att generisk chefs-/ledarkompetens är en god idé och det **finns stöd** för att avsaknad av kärnverksamhetskompetens går ut över kvaliteten.
- ▶ Dränerande effekt drivs på eftersom det inte är meriterande att skaffa sig lång erfarenhet av praktik i kärnverksamheten



Ganska enkelt!

- ▶ Undvik organisering kring det aparta
- ▶ Undvik utveckling på distans
- ▶ Undvik målbonanza
- ▶ Undvik lömsk organisering för lömska problem
- ▶ Undvik alternativa meriteringsvägar

Reducering och optimering, men inte eliminering!

