

# **Administrera mera!**

**Organisationsförändring och administrativt arbete**

**Anders Forssell och  
Anders Ivarsson Westerberg**

Score Rapportserie 2000:13  
ISBN 91-7265-202-0  
ISSN 1404-5052

*Administrera mera!  
Organisationsförändring och administrativt arbete*

**Anders Forssell**

Tel: 08 674 74 04

E-post: anders.forssell@score.su.se

**Anders Ivarsson Westerberg**

Tel: 08 674 74 11

E-post: faiw@hhs.se

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

## Inledning

”Förr bestod min arbetsdag av 80% juridik och 20% kontorsgöromål, nu är det tvärtom.” (kammaråklagare Gösta Hult von Steyern i Göteborg om åklagarväsendet, DN 970226).

Åtskilliga fall om en till synes alltmer betungande administrativ börda för i synnerhet vissa professionella grupper i den offentliga förvaltningen har rapporterats de senaste åren (t.ex Skolverket 1998, Socialstyrelsen 2000). Rapporterna kommer från olika delar av den offentliga förvaltningen, bl a från domstolarna (som ovan), från högskolor och universitet, från polisen, från sjukvården och från skolan. Men det är inte bara ökningarna av det administrativa arbetet som har rapporterats; även formerna för det administrativa arbetet tycks vara stadda i förändring. Exempelvis verkar det finnas en tendens att administrativt arbete ”trycks” nedåt och utåt i de organisatoriska hierarkierna och på så sätt drar in alltfler i det administrativa arbetet.

Frågan är naturligtvis om dessa rapporter pekar på en verklig tendens eller om dessa rapporter - dessa klagomål - är ständigt förekommande, ungefär som när äldre generationer klagat över ungdomen? Att det administrativa arbetet har ökat i ett långt perspektiv finns det vissa belägg för (som vi ska redovisa senare); det vi undrar över i den här rapporten är tendensen under de senaste tio-femton åren, en period av så stora organisatoriska förändringar i den offentliga förvaltningen att vi i andra sammanhang har talat om dem som en offentlig reformation (Forssell 1999, Forssell och Jansson 2000, mer om dessa förändringar senare).

Inspirerade av såväl empiriska observationer som de inledningsvis nämnda och idéer av teoretisk art har vi nyligen startat ett forskningsprojekt om administrativt arbete i den offentliga förvaltningen. I den här uppsatsen presenterar vi projektets utgångspunkter och några preliminära resultat. Kärnan i vårt resonemang kan analogt med Northcote Parkinsons välkända lag från 1957 uttryckas i en tes: A-lagen.<sup>1</sup> Parkinsons första lag var: "Work expands so as to fill the time available for its completion" (Parkinson 1957). Innebörden i "lagen" var att det inte behöver finnas något samband mellan det arbete som ska utföras och storleken på den personal som ska utföra arbetet. Den av oss formulerade A-lagen kan ses som en direkt fortsättning på Parkinsons lag och lyder: *Alla försök att förändra och reformera organisationer leder till mer administration.* Uppsatsen är ett försök att förklara varför.

### Vad är administration och administrativt arbete?

Det finns ingen allmänt accepterad definition av administrationsbegreppet. Inom organisationsforskningen har det dock varit vanligt att skilja på arbete som är direkt relaterat till och inblandat i organisationens uppgifter – dess produktion, om man så vill – och arbete som är ägnat åt andra uppgifter och som ofta kallas administration. Exempelvis skriver Mintzberg: "We end up

---

<sup>1</sup> Analogt med Parkinsons lag har vi tagit a-et från författarnas (för)namn. Men även efter ordet administration. Alla andra tänkbara anspelningar är tillfälliga.

with an organization that consists of a core of operators, who do the basic work of producing the products and services, and an administrative component of managers and analysts, who take some of the responsibility for coordinating their work” (Mintzberg 1979: 19). Lane m fl som studerade administrativt arbete i den offentliga sektorn gjorde också en liknande uppdelning mellan förvaltningens administration och tjänsteproduktion (Lane m fl 1986. 50). Även Scott laborerar med en likartad uppdelning mellan organisationens kärnverksamhet och perifera drag, "core technology" och "peripheral features" (Scott 1992).

Med denna distinktion har man slagit fast att administration inte är produktionsarbete, men inte mycket mer. I Nationalencyklopedin görs dock ett försök till en mer generell definition av administrationsbegreppet. Administration är enligt NE:

”... de metoder och tekniker som ledningen använder för att styra och kontrollera en verksamhet; kan även beteckna själva organisationen i form av dels tjänstemän, dels av reglementen och andra formella föreskrifter som hjälper ledningen att styra och kontrollera verksamheten.”

([www.ne.se/](http://www.ne.se/) NE 2000-05-15.)

Betoningen på begrepp som styrning och kontroll ligger nära Mintzbergs omnämnande av samordning (i citatet ovan) och därmed har vi kommit fram till en idé om administration som vi tror är allmänt spridd, nämligen att *administrativt arbete är sådant arbete som syftar till att styra, samordna, kontrollera och på andra sätt underlätta och stödja produktionen av varor och tjänster*. Den här definitionen bygger på en annan allmänt spridd idé, nämligen att organisationer är instrument eller redskap, som är avsedda att fullgöra någon av en grundare eller huvudman bestämd uppgift. Organisationer är inte till för sig själva utan för huvudmannen och för en bestämd avnämmarkategori t.ex. medborgare, invånare, kunder, skattebetalare, klienter, patienter eller beställare.

Länge var forskningen om administration en del av organisationsteorins kärna, men under de senaste två-tre decennierna har studierna av administration mer eller mindre försvunnit som ett eget område inom organisationsteorin. Samtidigt har det närbesläktade området *management* vuxit och tagit över en stor del av de frågeställningar som tidigare fanns inom administrationsforskningen.<sup>2</sup> I relation till forskningen om administration är managementforskningen dock mer processinriktad och individorienterad. En manager skall vara handlingskraftig och synlig i organisationen medan administratören är osynlig och sköter det löpande rutinartade arbetet. Administration som begrepp förknippas ofta med ineffektivitet och byråkrati i negativ bemärkelse medan management är ett begrepp som signalerar framgångsrikt företagande och möjligheter att påverka organisationens resultat. Skiftet från administration till management innebär att fokus riktas mot de administrativa funktioner som har med styrning och ledning att göra, dvs de funktioner där innehavarna ofta tillskrivs unika personliga egenskaper. Detta menar vi kan vara rimligt om man talar om icke-rutinmässiga ingripanden av högre chefer, t ex fattandet av strategiska beslut, men inte när det gäller det dagliga rutinmässiga arbetet med att koordinera, dokumentera, registrera etc organisationers verksamheter. Den

---

<sup>2</sup> Ett exempel är den engelskspråkiga diskussionen om vad man på svenska kallar offentlig förvaltning där det tidigare begreppet "public administration" alltmer ersätts av begreppet "public management", gärna med prefixet "new". Mer därom senare.

förra typen av arbetsuppgifter vill vi därför helt sonika exkludera från det administrativa arbetet och i stället kalla ledning (som vi därigenom exkluderar från administration).

I den här uppsatsen tar vi fasta på distinktionen mellan sådant arbete som är ägnat organisationens huvudverksamhet och som direkt riktas mot externa avnämare å ena sidan – t ex kunder, klienter, elever – och administrativt kringarbete å den andra. Mycket av det administrativa arbetet är inåtriktat och utgörs av sådant som ekonomihantering, personalhantering, utfärdande av olika typer av organisationsinterna dokument och riktlinjer, internkommunikation, samordning och arbete med datasystem. Men allt administrativt arbete är inte av denna inåtvända karaktär. Mycket är utåtriktat och gäller hantering av organisationens omgivning - t ex kontakter med skattemyndigheter, fackföreningar, revisorer, banker etc - och är ägnat att skydda och buffra organisationens "tekniska kärna" (Thompson 1967).

I praktiken yttrar sig och/eller resulterar det administrativa arbetet ofta i en mängd regelmässigt producerade skriftliga dokument/papper. Trots IT-revolutionen menar vi att mängden producerade papper ännu kan uppfattas som en bra indikator på det administrativa arbetets volym i de flesta organisationer. Därför skulle man kunna tänka sig att definiera administration på ett annat sätt än hur vi gjorde nyss, nämligen som:

*Administration är sådant arbete som resulterar i pappersdokument av olika slag som produceras för internt bruk, för huvudmän eller andra utomstående, dock bara i undantagsfall för de direkta avnämarna av en organisations produkter.*

Där den föregående definitionen baseras på en bestämd uppfattning om det administrativa arbetets funktioner baseras denna snarare på dess resultat - i form av producerad mängd papper. Även denna definition tror vi anknyter till en vida spridd föreställning om administrativt arbete som en börda för de som tvingas hålla på med det, ett arbete som ofta är av oklart värde och som i sämsta fall är ett onödigt slöseri med tid.

Definitionen innebär att skriftliga dokument såsom forskningsrapporter från forskningsinstitutioner, revisionsberättelser från revisionsbyråer, utredningar från myndigheter eller tryck från tryckerier inte räknas som administration eftersom de produceras för externa avnämare av olika slag, t ex andra forskare, uppdragsgivare, regeringar eller bokförlag. För organisationer som forskningsinstitutioner, revisionsbyråer, myndigheter, och tryckerier utgör de skriftliga dokumenten hela eller delar av produktionen. Men förutom denna avnämarsstyrda produktion producerar de flesta av dessa organisationer tillika papper som resultat av administrativt arbete.

Det kan tilläggas att alla större organisationer består av en mängd enheter där somliga, ur helhetens perspektiv är administrativa organ - t.ex. utgör Statskontoret eller RRV sådana delar av staten - samtidigt som de, betraktade som "självtändiga" organisationer har avnämare - t.ex. regeringen - och därför ur sitt eget perspektiv bara till dels sysslar med administration - som då gäller den egna enhetens samordning av arbetet, dess tidsrapporter, budget, etc.

Ett tredje sätt att definiera administrativt arbete, som vi själva tycker att det kan finnas fog för, är att fråga de inblandade administratörerna själva hur de

definierar det. Förmodligen skulle svaren innehålla element från båda definitionerna ovan, men vi skulle också kunna få, för oss, helt nya och kanske oväntade idéer om vad administrativt arbete är.

Oavsett hur vi väljer att definiera administration och administrativt arbete blir det svårt att i praktiken undvika avgränsningsproblem. Dessa problem som kan uppstå när man studerar administration empiriskt måste nog lösas från fall till fall.

### **Teorier om det administrativa arbetet - tidigare forskning**

I vårt projekt om det administrativa arbetet är en viktig del att besvara frågan om vad administrativt arbete är idag (i den offentliga sektorn). Detta är ingen ny fråga inom organisationsforskning utan i själva verket är forskningen om administration organisationsteoriens ursprung. Därför är det viktigt för oss att gå tillbaka till äldre organisationsteoretiska skrifter för att se hur man tänkt och resonerat omkring detta. Implicit ligger här också en kritik mot en del nutida organisationsforskning där man inte tar vara på de kunskaper och insikter som finns sedan tidigare utan i vissa fall tenderar att "uppfinna hjulet på nytt". Att administration delvis ersatts med det mer moderiktiga begreppet management bidrar också till denna "historielöshet".

Det var vid det förra sekelskiftet som intresset för arbetsfördelning, ordervägar, design av organisationsstruktur etc. tog fart. Frederick Taylor's "Scientific Management" och Henri Fayol's administrativa principer är två av de mer kända exemplen på vad som brukar benämnas "den klassiska administrativa skolan" i organisationsforskningen. Båda fokuserade på strukturella aspekter av organisationen och utvecklade var för sig modeller och principer för hur detta skulle (borde) gå till. I jämförelse med dagen populära managementböcker befinner sig både Taylor och Fayol väl i samma klass som dessa. Kritiken som riktats mot dem är främst att de administrativa principerna mycket väl kan appliceras "tvärtom" och att de i vissa fall står i en direkt motsatsställning till varandra. En annan kritik är att de är alldeles för statiska (se Simon 1947). Simons "Administrative Behaviour" är en utveckling av den klassiska administrativa skolan där det fokuseras på administrativa beslut och processer istället för på element, funktioner och principer. Ett av Simons viktigaste bidrag till den administrativa teorin var att ersätta den realistiske och rationelle "Economic man" med "The administrative man". Simon menade att möjligheten att helt designa en bästa administration i meningen mest effektiva administration är kringskuren av den begränsade möjligheten att fatta rationella beslut. Besluten beror istället på en mängd saker som sker utanför beslutsfattarens kontroll. Den administrative mannens beslutsfattande handlar om att satsifiera, det bästa beslutet med avseende på omständigheterna, snarare än att maximera.

En viktig del av administrationsforskningen från den klassiska skolan och framåt är på vilket sätt organisationsstrukturen påverkas och förändras. En sådan del är förhållandet mellan produktion/kärnverksamhet och administration. Förklaringarna har emellertid varierat i takt med att organisationsteorin utvecklats. Den tidiga administrationsforskningen sökte ett närmast lagbundet förhållande mellan organisationers administration och

produktion, den s.k. A/P-kvoten (refererad av Mintzberg 1979). Enligt Mintzberg inspirerades mycket av denna forskning av den ovannämnda Parkinson (Mintzberg 1979: 235). Parkinson grundade sin "lag" på studier av personalsammansättningen i den engelska marinen, och hans förklaring byggde på två axiom: 1) chefer försöker öka antalet underlydande och 2) tjänstemän skapar arbete för varandra (Parkinson 1957). Andra forskare hävdade att byråkratier (administrationen) växer p.g.a. suboptimering då de anställda handlar i egenintresse och söker maximera sina arbetsuppgifter (Downs 1967). Enligt Mintzberg är dock resultaten av A/P- forskningen motsägelsefulla och sambanden mellan olika faktorer påverkan och administrationens storlek oklara. Några faktorer som tycks ha betydelse är dock organisationens storlek, ålder/tiden och typ av teknologi (Starbuck 1965).

I en annan teoretisk tradition, men med liknande syfte som ovannämnda forskning, gjorde ekonomhistorikerna Wallis och North (1986) en studie av den amerikanska ekonomin under perioden 1870-1970. Deras studie som huvudsakligen byggde på sysselsättningsstatistik utgick från en indelning av arbete i direkt produktion - som de kallade transformationsarbete och annat arbete som de kallade transaktionsarbete. Distinktionen liknar som synes den som Mintzberg, Scott, Lane ml gjort. Det följer av begreppsvallet att de såg transaktionsarbetet som relaterat till transaktionerna kring produktionen, men i vid mening. Inte bara handel och distribution, utan även tjänstesektorn, infrastrukturen, försvaret mm räknades in. I sin studie hävdade Wallis och North att transaktionsarbetet, till följd av fortgående differentiering av ekonomin, långsiktigt hade ökat under de hundra år som studien omfattade. Enligt Wallis och Norths beräkningar hade transaktionssektorn beräknat som andel sysselsatta i yrken som de bedömde kunde hänföras till transaktionsarbete och därefter överfört i BNP-termer ökat från ca 25% till ca 50% av BNP (Wallis och North a.a. tabell 3.13). Eftersom definitionen av transaktionsarbetet är vid och närmast gjord som en negation av produktionsarbete inryms där mycket arbete som vi inte skulle kalla administrativt arbete. Men allt administrativt arbete inryms i kategorin, och utgör av allt att döma en betydande del av den. Det betyder att trenden tycks klar: Transaktionsarbetet och därmed administrativt arbete ökar över hela hundraårsperioden 1870-1970.

I takt med att organisationsteorin utvecklats och att andra perspektiv på organisationsförändring introducerats har fler aspekter än storlek, tid och teknologi beaktats. Marshall Meyers studie av amerikanska skatteförvaltningar visade att konstruktionen av formella organisationer snarast är en reaktion på externa händelser, vilket leder till administrativ tillväxt (Meyer 1985). Inom den nyinstitutionella organisationsteori som började utvecklas under det sena 1970-talet har man fokuserat på omgivningens betydelse för organisationens struktur och beteende. Insikten från denna teori är att kraven och komplexiteten från omgivningen resulterar i att organisationer förändras och att administrationen växer i mer komplexa omgivningar (Scott och Meyer 1994).

Sammanfattningsvis skulle vi vilja hävda att den tidigare organisationsteorin - den som Scott samlar under kategorierna rationella resp naturliga system (Scott 1998) - härledde förändringar av administration och administrativt arbete till interna faktorer som storlek, organisationsålder och teknologi. Senare teorier - som Scott kallar de öppna systemens teorier - såsom populationsekologi och nyinstitutionell teori härleder organisatoriska, snarare än administrativa,

förändringar till externa faktorer. I dessa teoretiska traditioner blir administrativa förändringar snarast en sidoeffekt av organisationsförändring, de intresserar sig sällan eller aldrig uttryckligen för administrativ förändring i sig. Viktiga externa faktorer är enligt dessa traditioner krav, idéer och regler i omgivningen som tvingar organisationerna att reagera och anpassa sig. I praktiken kan det dock, som vi senare ska återkomma till, vara svårt att upprätthålla denna åtskillnad mellan interna och externa förändringskrafter.

De senaste decenniernas magra administrationsforskning har lett till att det finns en stor kunskapslucka vad gäller orsaker till både administrativ tillväxt och förändring i allmänhet, och hur dessa förändringar ser ut. Det finns alltså god anledning till att återuppväcka och återupptäcka ämnet administration i ljuset av både förändringar i den organisatoriska verkligheten och förändringar – landvinningar (?) – inom organisationsteorin sedan 1960-talet.

### **Drivkrafter för administrativ förändring**

Tidigare organisationsforskning pekade som nyss nämnts ut ett antal källor till administrativ förändring, även om de senaste decenniernas forskning sällan intresserar sig för dessa frågor explicit. Dock kan man implicit lätt hitta drivkrafter till administrativ förändring i nyinstitutionell forskning (t ex Meyer och Scott 1983) och i den forskning som Czarniawska och Sevón (1996) kallat skandinavisk institutionalism (se t ex Brunsson och Olsen 1993, Jacobsson 1994, Czarniawska och Sevón 1996, Brunsson och Jacobsson 1998). Det är lätt att föreställa sig att de organisatoriska förändringar som avhandlas i dessa skrifter också får administrativa konsekvenser.

I det följande ska vi peka ut några möjliga drivkrafter för administrativ förändring i den svenska offentliga förvaltningen under de senaste decennierna. I synnerhet har den tredje, fjärde och femte kategorin behandlats i nyss nämnda forskning medan de två första kategorierna snarare är sådana som behandlats i den tidigare forskningen.

1. Svenska studier om administrativ tillväxt är sparsamma. Lane, Arvidsson och Magnusson gjorde kartläggning av det administrativa arbetet i den offentliga sektorn under perioden 1954-1983 (ESO-rapport, Ds Fi 1986:8). Den studien visar att det administrativa arbetet i offentlig sektor hade ökat under perioden och att det ökade snabbare inom den utåtriktade verksamheten. Främst förklarade Lane m fl administrationens tillväxt med organisationsstorleken. Det bör tilläggas att studiens resultat inte är oomstridda; i synnerhet har den använda metoden kritiserats.

I en senare studie gjorde Statskontoret ambitiösa försök i början på åttiotalet att mäta andelen internadministration (det s.k. INKA-projektet). (Statskontoret 1983) Man kom fram till att myndigheterna ägnade ca 15-30% av resurserna till administration.

Dessa studier gjordes under en period då den offentliga sektorn genomgick eller hade genomgått en lång period av expansion. Sedan dess har dock expansionen avstannat (Premfors 1998) och Sverige har genomgått sin svåraste ekonomiska kris sedan 1930-talets depression, som sedan följdes av stora besparingar och

neddragningar. Den naturliga följdfrågan för oss är: Om organisatorisk *storlek och expansion* leder till administrativ tillväxt, som Lanes m fl:s studie tyder på, innebär 90-talets besparingar och neddragningar att administrationen minskar?

2. Teknologi nämndes ovan som en av de drivkrafter för administrativ förändring som den tidigare forskningen identifierade. Sedan denna forskning gjordes har IT-teknologin införts i stor skala i hela den offentliga sektorn. Man kan lätt föreställa sig att informationsteknologin underlättar det administrativa arbetet. Frågan är hur och i vilken omfattning *IT-revolutionen* har påverkat det administrativa arbetet?

3. Sedan slutet av 1980-talet har många *marknadsreformer* (Forssell 1999) införts i den offentliga sektorn i Sverige. Sverige är inte ensam om denna praktik utan marknadsreformer har introducerats i många länder, och de går i den anglosaxiska världen ibland under beteckningen "New Public Management" (Hood 1995). Marknadsreformerna har sin teoretiska grund i ekonomisk teori (Boston m fl 1996) och den praktiska inspirationen utgörs av den privata sektorn, företagen och marknaden (Naschold 1996).<sup>3</sup>

I Sverige har marknadsreformerna främst varit av tre slag (Forssell 1999):

a) Det första slagets reformer har varit inriktade på att öka den interna effektiviteten. Utmärkande för dessa reformer har bl a varit en ökad betoning av mål- och resultatstyrning i stället för den traditionella regelstyrningen. Fokus har flyttats från den byråkratiska modellens regelkonstruktion och regeltillämpning till skapande av resultatmätt och mätning av transaktioner. Maktutredningen beskrev förhållandet sålunda: "Vad som åstadkoms är viktigare än hur det åstadkoms (när det gäller rutiner och regler) och incitament och resultat skall knytas närmare varandra" (SOU 1990:44, s.253). För att resultat ska kunna mätas krävs dock att organisatoriska enheter/aktörer kan urskiljas och avgränsas. Sådant organisationsskapande är därför ytterligare en viktig aspekt av marknadsreformerna (jmf Brunsson och Sahlin-Andersson 1998). Följden blir en vittgående uppsplittring av den offentliga sektorn i många mindre enheter, något som har beskrivits i termer av decentralisering (Premfors 1998) eller som fragmentering (SOU 1997:57). Exempel på reformer under denna kategori förutom mål- och resultatstyrning, som vi ska återkomma till senare, har bl a varit beställar-utförarmodeller, resultatenheter, och ökad användning av internpriser.

b) I fallet ovan sker verksamheten och organisationsskapandet ännu inom den offentliga förvaltningen. Men tar man ännu ett steg kommer vi till vår andra kategori av reformer där man dels lägger ut fler verksamheter på andra producenter än de offentliga - entreprenader och "outsourcing" - samt dels avsondrar enheter i form av bolagiseringar - som gör enheterna till självständiga juridiska personer - eller t o m säljer ut dem till andra ägare - privatiseringar.

c) En sista kategori reformer har syftat till att öka invånarnas valfrihet och kallas ofta kundvalsmodeller. De är också kända som "peng"-modeller i form av skolpeng, vårdpeng. Huvudidén här är att öka konkurrensen mellan olika

---

<sup>3</sup> Även om det oftare är föreställningarna om marknaden snarare än dess praktik som tjänar som inspiration.



producenter av utbildning, vård mm, genom att invånarna/kunderna tar med sig pengarna till den producent de föredrar.

Marknadsreformerna kan ses som alternativa medel för styrning och koordinering till en traditionell hierarkisk styrning och samordning, och ställer krav på en delvis ny administration. När exempelvis förvaltningarna 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 krav på den ekonomiska administrationen. Vidare måste t ex kontrakt specificeras och förhandlas, och procedurer för 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. Vi vet ännu inte särskilt mycket om dessa administrativa konsekvenser i den svenska förvaltningen, något mer om effekterna i den brittiska (Bartlett et al 1994).

I praktiken ersätter sällan marknadsreformerna tidigare mer byråkratiska modeller för organisering och styrning, utan snarare läggs de ovanpå tidigare modeller varvid berörda organisationer blir exempel på vad Røvik kallat multistandardorganisationer (Røvik 1998). Att även sådan sedimentering av organisationsmodeller kan få administrativa konsekvenser tycks också uppenbart.

4. Marknadsreformer är exempel på en typ av modeller för organisering som sprids till organisationer genom pressen och andra publikationer och media, seminarier och konferenser, möten och utbildningar o likn. Genom dessa kanaler där konsulter, forskare, journalister och många andra diskuterar, lär ut och sprider idéer om organisering, när idéerna både organisationsmedlemmar på många nivåer och som organisationsintressenter och huvudmän som omvandlar dem till krav på att förändra enligt dessa nya idéer.

Denna *förändringsindustri*, som vi föredrar att kalla den, är mycket omfattande och påverkar praktiskt taget alla moderna större organisationer. Modeller - superstandarder i Røviks terminologi (1998) - som benchmarking, balanced score card, best practice, business process reengineering, total quality management sprids som farsoter och är oerhört svåra att immunisera organisationer emot.

Oavsett hur de tränger in i organisationerna - genom medarbetares försorg, genom beslut i överordnade organ eller på annat sätt - kommer deras införande med all säkerhet att medföra en ökning av mängden administrativt arbete och resultera i ökad produktion av skriftliga dokument. Förändringsindustrin är därför en viktig, och tidigare förbisedd, drivkraft för administrativa förändringar, oavsett vilka förslag den kommer med.

5. En femte kategori av drivkrafter för administrativ förändring är de *granskare* och den verksamhet de utövar som till synes alltmer påverkar organisationers praktik och former för organisering. Dessa granskare utgörs av revisorer, rankingsinstitut, internationella organisationer som OECD och IMF, standardiseringsorganisationer, opinionsinstitut, och inte minst av media, men granskningen görs även av kunder, studenter, kolleger etc - de flesta av oss utvärderar regelbundet andra och blir ofta själva utvärderade. Granskarna

granskar och utvärderar, och ger rekommendationer och råd. I det senare fallet sammanfaller deras verksamhet ibland med den ovan nämnda förändringsindustrin. I organisationslitteraturen har Power betecknat tendensen till alltmer granskning "audit society" (1997) medan Meyer har talat om "rationalized Otherhood" (1996) för att beteckna samma tendens.

Ett intressant svenskt exempel på styrning genom granskning är Skolverket, där nedläggningen av SÖ och dess ersättning med Skolverket symboliserade ett byte av styrmodell, från hierarkisk styrning genom regler och direktiv, till styrning genom granskning och rådgivning (Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995).

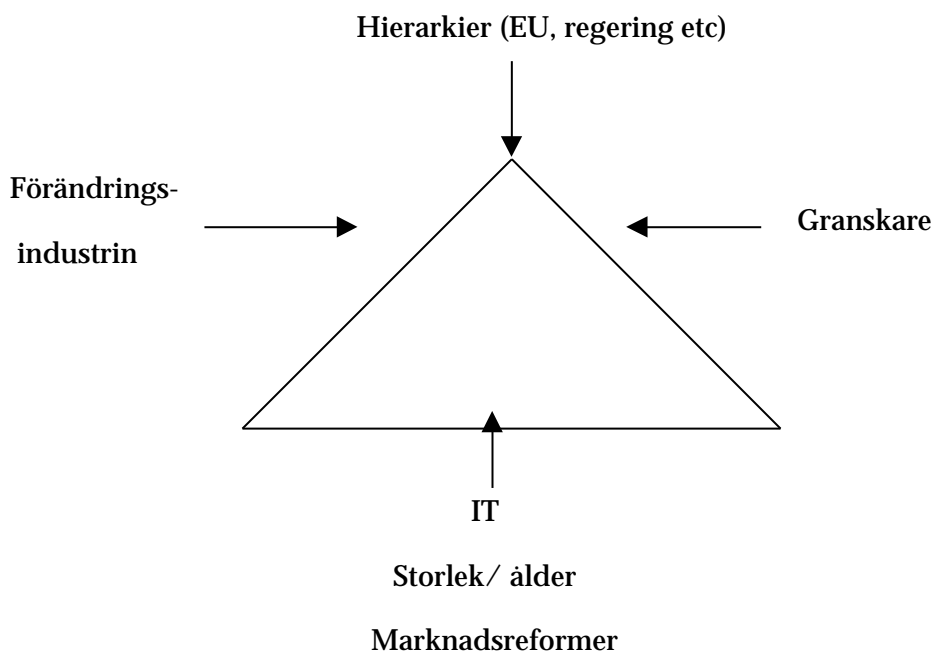
Framväxten av ett granskarsamhälle tvingar organisationer att vidta åtgärder som i många fall påverkar det administrativa arbetet, och kanske enbart påverkar detta. Ett bra exempel är de kvalitetsstandarder som går under beteckningen ISO 9000 (o likn). Dessa och andra kvalitetssäkringssystem har införts i otaliga organisationer - både privata och offentliga - och påverkar överallt administrationen. Mycket tyder på att det även ökar den totala mängden administrativt arbete (Tamm Hallström 2000, Erlingsdottir 1999).

6. En sista kategori som ska nämnas här är det svenska *medlemskapet i EU*. Efter att ha studerat samma myndighet och verksamhet - arbetarskydd och arbetsmiljö - före och efter medlemskapet kunde Jacobsson (1993) slå fast att medlemskapet på detta område hade påverkat regleringsarbetet i mycket hög grad. Under tidigt 1980-tal var regleringen helt och hållet en nationell fråga, medan det på 90-talet gjordes helt i samklang med EUs regler. Senare har Jacobsson och Sundström (1999) visat att EU-medlemskapet i hög grad har påverkat arbetet i många statliga myndigheter, och är mycket troligt att det likaså har påverkat det administrativa arbetet likaså. Om det också har medfört ett administrativt merarbete är dock en öppen fråga.

Är de drivkrafter som nämnts här externa eller interna? De sista tre verkar onekligen ha sina källor utanför den offentliga förvaltningen. Men gäller inte detta även marknadsreformerna, som alldeles uppenbart inte är en svensk uppfinning, även om de problem som de antas kunna lösa är inhemska såtillvida att de kan lokaliseras i förvaltningen och, för den delen, i hela den svenska ekonomin. Men även problemen, och inte bara lösningarna, tycks vara allmänt förekommande. Liknande diagnoser har gjorts i många länder, och liknande recept har skrivits ut. Samma sak med IT. Måste inte alla moderna länder och organisationer installera IT vare sig de behöver teknologin eller ej? Som dessa exempel visar kan det vara svårt att upprätthålla en glasklar distinktion mellan externa och interna drivkrafter för administrativa förändringar. Idéerna är sällan interna, men de måste införas och anpassas till interna förhållanden (Forssell och Jansson 2000).

Vi har sammanfattat drivkrafterna för administrativ förändring i figuren. Pyramiden representerar både den enskilda myndigheten och förvaltningen som helhet och pilarna visar de krafter som påverkar från olika håll. Pilen ovanifrån representerar sådana drivkrafter som har hierarkisk, tvångsmässig karaktär -- från överordnade till underordnade enheter -- och som EU-harmoniseringen är ett exempel på; Sverige måste åtfölja EUs regler. Förändringskraven från förändringsindustrin eller granskarsamhället har snarare karaktären av råd och förslag, som organisationer sällan är formellt tvingade att anta -- därför representeras de av pilar från sidan. I praktiken kan

dock dessa "förslag" vara svåra att stå emot -- "straffet" för ett avvisande kan vara att man anses omodern, trög, byråkratisk etc. I praktiken konverteras ibland förslagen från förändringsindustrin och granskarsamhället av överordnade enheter, t ex departement och regering, till tvingande regler för underordnade enheter. Ett bra exempel är mål- och resultatstyrningen, som vi strax ska återkomma till.



Figur 1. Drivkrafter för organisatorisk och administrativ förändring

Genom den här modellen förklaras också vår lite speciella definition av administration bättre. Modellen tydliggör varför administrativt arbete enligt vår definition inte bara, som i de definitioner som nämndes inledningsvis, är inåtriktad och är ägnat samordning, styrning, kontroll av produktionen/ verksamheten. En betydande del av det administrativa arbetet är även utåtriktad, i synnerhet riktas det mot överordnade organ och externa granskare, men vi kan tänka oss att det även kan riktas mot andra utomstående kategorier, t ex förändringsindustrin och, kanske även, mot direkta avnämare som ett led i marknadsföringen. Ett exempel på det sistnämnda kan vara ett företags eller en myndighets presentation av sin verksamhet som kvalitetssäkrad enligt den ena eller den andra metoden.

### Mål och resultatstyrning i polisen

Som nämndes ovan är mål- och resultatstyrning en administrativ reform som har införts i den statliga förvaltningen genom påbud ovanifrån. Att reformer får konkreta effekter är dock ingen självklarhet sett utifrån tidigare studier. Brunsson och Olsen menar bl.a. att reformer är en naturligt förekommande aktivitet i offentliga organisationer som har att göra med kraven på handling och konformitet med sin institutionella omgivning, men att de ofta särkopplas

från verksamheten och inte "när ned" i verksamheten. Reformerna ses mer som en slags "fasadrenovering" med syfte att öka organisationens legitimitet (Brunsson och Olsen 1993). Jan Mouritzen konstaterar efter en översikt av forskningen om ekonomistyrningsreformer i offentlig sektor att:

*"Most research on public sector organizations actually points out that the immediate, visible implications of reform programs are meager: the attempts to reform public agencies through accounting technologies are not implemented, do not work or are mere a waste of time."* (Mouritzen 1994)

Det finns dock belägg för att administrativa reformer kan ha andra effekter än att skapa legitimitet. Exempelvis menar Jacobsson att marknadsreformerna får effekter både för aktivitetsskapandet och identitetsskapandet i den offentliga sektorns organisationer (Jacobsson 1994). I en rapport till ESO menar Karin Brunsson att reformeringen av budgetprocessen i de statliga myndigheterna resulterat i ökade krav på redovisning och att de nya reglerna lett till "en hel del administration" (Ds 1997:79 s.143). Själva har vi i flera sammanhang hävdat att administrativa reformer kan få stora effekter för både verksamhet och organisationsformer (Forssell 1992, Brunsson och Olsen 1993: kap 4, Forssell 1999, frågan om reformers effekter diskuteras mer allmänt i Forssell 2001).

Vi har nyligen inlett studier av polisens administration. Framförallt har vi försökt studera effekterna av mål- och resultatstyrningen inom polisverksamheten med fokus på utvecklingen av resultatstyrningsmodellen i Rikspolisstyrelsen (RPS).

Mål- och resultatstyrning har förknippats med idéer som framfördes av den amerikanske "managementgurun" Peter Drucker redan på 1950-talet (Rombach 1991). Idéerna kom att tillhöra förändringsindustrins standardrepertoar och har införts flera gånger i förvaltningen, tidigast under beteckningen programbudgetering på 1960-talet och från 80-talet som mål- och resultatstyrning.

Införandet av mål- och resultatstyrning i poliväsendet kan ses som ett uttryck för den moderniseringsprocess som utgörs av en anpassning till mer företagslika organisationsprinciper – marknadsreformer – i statsförvaltningen. Den underliggande tanken i mål- och resultatstyrningsmodellen är ju att politiker skall formulera de övergripande målen för verksamheten medan myndigheterna själva har att välja mellan de medel som bäst kan uppfylla målen. På så vis kan man påstå att myndigheternas verksamhet har avpolitiserats i den meningen att det mest handlar om olika tekniker för att nå de politiska målen. För inte så länge sedan var bilden en helt annan. I Verksledningspropositionen 1987 uttalades explicit t.ex. att myndigheternas interna organisation var ett uttryck för politiska prioriteringar vilket endast sju år senare anses vara myndighetens egna angelägenhet. (RRV 1996) Detta visar på den dramatiska förändringen i synen på vad som är politik och förvaltning. Begreppspar som politiker-tjänsteman och beställare-utförare speglar denna tudelning och ligger också till grund för möjligheten att välja andra utförare än den statliga förvaltningen för att nå de politiska målen.

Det finns ingen oomtvistad definition av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen. Denna oklara betydelse av begreppet har medfört att modellen givits några olika tolkningar. Fyra grundläggande tolkningar av mål-

och resultatstyrning kan urskiljas: en princip för förhållandet mellan politik och förvaltning, en metaprincip för all typ av styrning, en operativ styrteknik från departementens sida att styra myndigheterna samt en intern styrstrategi. Grundantagandena är desamma för alla tolkningar; att det är möjligt att skilja mål från medel och resultat, att det är möjligt att formulera övergripande, nedbrytbara mål, att det är möjligt att identifiera relevanta resultat samt att återkopplingen av resultaten ligger till grund för nya mål.

I praktiken innebär oklarheten i begreppet att det faktiska innehållet i mål- och resultatstyrning bestäms inom varje myndighet och i förhållande till varje verksamhets art och funktion. Sägans skall väl också att den varierande kompetensen och intresset för styrfrågor skiljer sig åt mellan myndigheter vilket gör att det finns stora skillnader i det praktiska innehållet. De formella ramarna anges i budgetförordningen från 1989 i form av vilka dokument och procedurer som skall följas. Denna har uppdaterats två gånger sedan dess, 1993 och 1996. Finansdepartementet utredde resultatstyrningen i den s.k. ELMA-utredningen där man föreslog vissa åtgärder för att stärka styrningen. (Ds 1995:6) Mål- och resultatstyrningen presenterades där på följande vis:

*"...innebär att regeringen formulerar mål för verksamheten och att myndigheterna levererar information om hur man uppfyllt dessa mål...denna information lämnas enligt nuvarande ordning till regeringen i årsredovisningar, i fördjupade och förenklade anslagsframställningar samt i rapporter, vilka regeringen beställer i särskild ordning eller genom myndighetsspecifika direktiv." (Ds 1995:6 s. 37)*

Man konstaterade också att de viktigaste dokumenten för resultatstyrningen i praktiken hade blivit regeringens regleringsbrev och myndigheternas årsredovisningar och att dessa dokument nu betraktades som grunden i resultatstyrningen. Här kan man även se att det språkbruk som används har förändrats. Tidigare användes mål- och resultat, eller resultatorienterad styrning medan ELMA-utredningen endast benämner styrmodellen resultatstyrning.

Mål- och resultatstyrningen infördes successivt i statsförvaltningen med början budgetåret 89/90 då en tredjedel av myndigheterna ingick i en försöksverksamhet. Polisväsendet ingick i den tredjedel som var sist ut att införa styrmodellen. Arbetet hade då pågått inom RPS sedan 1990 med att konstruera en modell som passade för polisen.

Vi skall inte i detalj gå in på hur polisen är organiserad och hur detta har förändrats. Ett sammanfattande konstaterande är i alla fall att polisväsendets struktur och styrformer förändrats kraftigt flera gånger. Från att ha varit en kommunal angelägenhet förstatligades polisen 1965 då man också bildade Rikspolisstyrelsen. Sedan dess har antalet polismyndigheter minskat från 119 till dagens 21 länsmyndigheter. I samband med länspolisreformen försvann också länsstyrelsernas styrande roll som funnits sedan 300 år. En annan reform som genomförts är närpolisreformen där man även har försökt förändra innehållet i polisarbetet från i huvudsak reaktivt till proaktivt. I tidsperioden 1990-1995, då även mål- och resultatstyrningen infördes, tycks det som om det varit en turbulent period för polisen. De stora förändringar som inträffade under denna tid är att det allmänt bredde ut sig ett krismedvetande i staten, man ålades besparingskrav och betonade vikten av effektiviseringar från statsmakternas sida. En ny rikspolischef tillträdde, och med honom en ökad inriktning på ekonomiska frågeställningar. Stora strukturella förändringar inom polisorganisationen planerades och genomfördes. Mot bakgrund av detta kan

det vara svårt att renodla de förändringar som mål- och resultatstyrningen givit upphov till. Troligtvis förutsätter olika förändringar och reformer varandra. Vi har valt att inte fördjupa oss i de kausala sambanden mellan olika typer av reformer utan inriktar oss på de direkta effekterna av mål- och resultatstyrningen.

De administrativa konsekvenserna ser inte likadana ut på alla nivåer och hos alla grupper inom polisväsendet. Det är naturligt att en reform som syftar till att förändra styrningen inom polisen främst får konsekvenser på ledningsnivå eftersom det är där styrningen anses komma ifrån och det är de som skall se till att det fungerar som det är tänkt. När vi presenterar de administrativa konsekvenserna gör vi en snabb indelning av polisväsendet i tre nivåer; polis, myndighet och RPS där polisen är den praktiska verksamheten, myndigheten är länsnivå och RPS chefsmyndigheten på riksnivån.

*Polisen planerar*

En direkt konsekvens av mål- och resultatstyrningsmodellen är att poliserna skall planera verksamheten utifrån de mål som satts upp. Målen sätts på flera nivåer inom polisväsendet med olika grad av konkretion. Det övergripande målet för polisen är att minska brottsligheten vilket i praktiken är ganska svårt att arbeta efter. Just detta med målorienterat arbete är problematiskt i en verksamhet som polisens där verksamheten till stor del handlar om att reagera på något som redan har inträffat. Planering är också en tacksam uppgift att sätta äldre erfarna poliser på som inte i samma utsträckning orkar med ordinarie tjänstgöring. Det finns t.o.m. ett begrepp för poliser som i huvudsak handhar administrativa uppgifter:

*"...det har ökat. Receptioner och planerare. Och så har åldern stigit inom kåren, och poliser som blir äldre kanske inte kan jobba....det blir naturligt att man flyttar människor då. Det behövs ju fyllas på hela tiden.....sittpoliser som det kallas.....de sitter. Det klassiska är att det är kriminalpoliser och ordningspoliser. Det blir fler och fler arbetsuppgifter av icke-operativ karaktär som sköts av poliser...[Det är]...planering framför allt. Stationsfrågor, sitta i förbindelsecentraler, sitta i anmälningsmottagning-reception."*

Samtidigt som mål- och resultatstyrningen kräver mer administrativt arbete är det svårt att se vilka effekterna är i den operativa verksamheten vilket följande intervjuцитat från en facklig företrädare visar:

*"Det är ju sånt som kräver administration också, den här hanteringen. Det är ju inte så enkelt som att säga att nu ska vi följa upp här och sen så vet man precis hur det ska gå till. Man har ju försökt att utveckla det här hela tiden också. Det här med målstyrning är ju inte så himla enkelt egentligen. En gång i världen för inte så länge sedan roade jag mig med att titta på de olika dokumenten på myndigheterna för att se....det var ju samma sak som stod hela tiden man bytte bara datum så att det skulle stämma med året och varje år stod det att man skulle öka vissa typer av verksamhet fast till mindre resurser. Och det stod inte någonstans vad det skulle innebära eller vad det skulle ske på bekostnad av. Och det var ju inte heller någon dialog i organisationen om varför det blev som det blev och hur man skulle klara av det."*

*Myndigheterna producerar dokument*

På myndighetsnivån finns det flera konsekvenser för det administrativa arbetet av mål- och resultatstyrningen. Den kanske största är att det sker en omfattande produktion av dokument. Varje myndighet skriver varje år en verksamhetsplan

som sedan skall sammanställas till en gemensam sådan för polisväsendet hos RPS. Varje myndighet skall varje år redovisa sina resultat enligt en framtagen resultatredovisningsmodell. Denna sammanställs hos RPS och skall vara med i årsredovisningen. Varje myndighet planerar och följer upp ekonomi och verksamhet vilket görs i hög grad genom att skriva rapporter och dokument. En annan aktivitet som tillkommit som konsekvens av mål- och resultatstyrningen är den s.k. resultatdialogen. Det är en ny form av styr- och uppföljningsmedel inom polisväsendet som infördes av den nuvarande rikspolischefen. Resultatdialogen sker mellan RPS och polismyndigheterna och innebär konkret att företrädare för RPS åker till var och en av de 21 polismyndigheterna två gånger om året för att under två dagar diskutera myndigheternas måluppfyllelse, budget och åtgärder. Inför varje sådant möte arbetar man med att ta fram underlag bestående av resultatrapporter som belyser myndighetens effektivitet i verksamhet och ekonomi. Bara dessa resultatdialoger sysselsätter alltså ett flertal anställda på ekonomibyrån för att dokumentera och producera underlag. Som styrmedel innehåller dessa dialoger mer än själva resultatmodellen och dess uppfyllelse. Förutom att skaffa information om verksamheten är också ett sätt att visa att man från RPS sida bryr sig om vad som pågår i myndigheterna. Det finns enligt intervjupersonerna en tendens att resultatdialogerna utvecklats i riktningen "allmänt orienterande samtal". En intervjuperson med stor insikt i detta arbete uttryckte sig på följande sätt:

*"Polisens pengar kommer ifrån regeringen, RPS fördelar ut dem i myndigheterna. Och det gör vi då i ett system med dialoger, två gånger om året, resultatdialoger och planeringsdialoger. Man kan säga att i månadsskiftet maj/juni får myndigheterna preliminära planeringsförutsättningar som då bygger på vad som hände föregående år - vad som stod i regleringsbrevet, vad som kom i KP och budgetpropositionen. Och så kommer en budget och regleringsbrevet och efter det regleringsbrevet får de sina slutliga planeringsförutsättningar. Det är en stor affär alltså att skicka ut, det tar en månads arbetstid två gånger om året för de två i toppen och då måste det riggas på ett praktiskt sätt som är effektivt. Vid de här mötena brukar de också använda kvällar och mellanliggande dagar för aktiviteter ute i de myndigheter där man befinner sig."*

#### *RPS Ekonomibyrå expanderar*

**En påtaglig konsekvens inom RPS av att mål- och resultatstyrningen infördes är att den avdelning som arbetar med ekonomiska frågor har ökat i antal anställda. Man anställer ekonomutbildad personal för att höja sin kompetens på området.**

*"Man kan säga så här; I mitt perspektiv började det 1992 när man gjorde om styrningen av polisen, man gjorde länspolismästare, alltså en myndighet i varje län. Det växte fram under flera år, tidigare var länsstyrelsen de som beslutade om indelningen av polisdistrikt. Då började man också med mål- och resultatstyrning inom polisen och man ska inte glömma att på hösten 1992 hade vi 500 % ränta och polisen fick för första gången ett saftigt besparingsdirektiv på några miljoner på justitieområdet och som följd av alla de här olika sakerna så förstod man att man måste skaffa sig ordentlig ekonomikompetens. Nu finns det ekonomidirektörer på varje myndighet."*

**Polisväsendet har tidigare varit ett statligt utgiftsområde där resurser ständigt tillförts och där man i princip fått de pengar man bett om från statsmakternas sida. En så viktig verksamhet så central för staten måste ju få de resurser som verksamheten kräver. Denna mentalitet har varit rådande under en längre tid och kanske inte är särskilt konstig med tanke på att situationen som rådde vid tiden för polisens förstatligande. Carl Persson, den förste rikspolischefen,**

beskriver förhållandet som att det bara var att begära resurser till polisverksamheten av finansministern Sträng. Det handlade om att bygga upp en föräldrad polisorganisation från grunden. Man byggde nya polishus och investerade i ny teknisk utrustning (Persson 1991).

I likhet med hela statsförvaltningen kom statens kostnadstak och besparingskraven som ett kraftigt brott mot polisens ständiga krav på mer resurser. Man kan beskriva denna förändring som ett slags uppvaknande till en ekonomisk verklighet. Tidigare hade ju budgetprocessen till stor del bestått i att sammanräkna de kommande resursbehoven och framföra detta äskande till regeringen.

*[inriktningen på ekonomi har ökat, därför att...] "...det är ju helt andra uppföljningssystem som man jobbar med som boksluten och det här och sen naturligtvis har det blivit tydligare eftersom man har länsmyndigheterna och man har ställt större krav på ekonomin och man har anställt mer personal inom ekonomi, i hanteringen för det funkade inte tidigare och man gör andra analyser och såna saker än man gjorde tidigare. När det fanns pengar så var det ju inga problem. Och jag tycker att det är en helt annan budgetdialog i organisationen idag än tidigare."*

En annan administrativ effekt av mål- och resultatstyrningen som skett i RPS är att kontrollen av myndigheternas verksamhet ökar. I teorin skall ju valet av medel för att nå målet vara en uppgift för de självständiga myndigheterna. Ansvar för verksamheten har decentraliserats. Detta blir ett problem då det finns krav på att polisen skall bete sig på samma vis var man än bor eller befinner sig i landet. Sagt på ett annat sätt är rättssäkerhet och likabehandling två grundläggande förvaltningspolitiska värden som är särskilt viktiga för en sådan verksamhet som polisens. RPS har inrättat en specifik enhet som bedriver en inspektionsverksamhet då man besöker polismyndigheterna och går igenom verksamheten. Ibland kan dessa inspektioner ske tematisk dvs man kontrollerar en och samma sak i hela landet. Förutom att RPS stärkt sin tillsynsverksamhet föreligger ett förslag till riksdagen om inrättandet av en speciell tillsynsmyndighet för polis- och åklagarväsendet. (1999/2000:JuU11) Kort sagt, administrativa aktiviteter med syfte att följa upp, kontrollera, inspektera och utöva tillsyn har ökat som en effekt av mål- och resultatstyrningen.

*"...Samtidigt så är det så att vi följer upp verksamheten på olika sätt, ekonomiskt, verksamhetsmässigt men också genom inspektions- och tillsynsverksamhet. Och därigenom att skriva och analysera resultaten av inspektionerna så påverkar vi också myndigheternas sätt att arbeta. Men det är att påverka med argument och inte med paragrafer. Vi har ju båda instrumenten men ju mera man kan göra med argument desto bättre är det ju, naturligtvis."*

Sammanfattningsvis har de summariska empiriska nedslagen visat att mål- och resultatstyrningsmodellen fått betydande administrativa konsekvenser inom polismyndighetsväsendet och att de ser lite olika ut för olika delar av organisationen.

### **En komplex kravbild**

Hur kommer det sig att mål- och resultatstyrningen ger upphov till en ökning av det administrativa arbetet? Hur kan man teoretiskt förstå detta? I den nyinstitutionella teoribildningen har man mest tagit fasta på spridningen av världsomspännande organisationsmodeller och till viss del varför dessa modeller ser annorlunda ut då de anpassas i lokala sammanhang. Vi menar att



en viktig och mindre undersökt effekt av institutionella fenomen är att organisationer tenderar att utveckla administration som ett sätt att hantera motstridiga krav. Att hantera motstridiga krav eller att förhålla sig till olika förvaltningspolitiska värden är ju en stor del av all offentlig verksamhet (jfr Lundquist 1994). Sahlin-Andersson diskuterar kronofogdens sätt att hantera blandade principer och menar att man gör detta genom redigering av organisationsmodeller, att distansera sig från sina klienter och att hänvisa till det historiska arvet som finns i verksamheten (Sahlin-Andersson 1998).

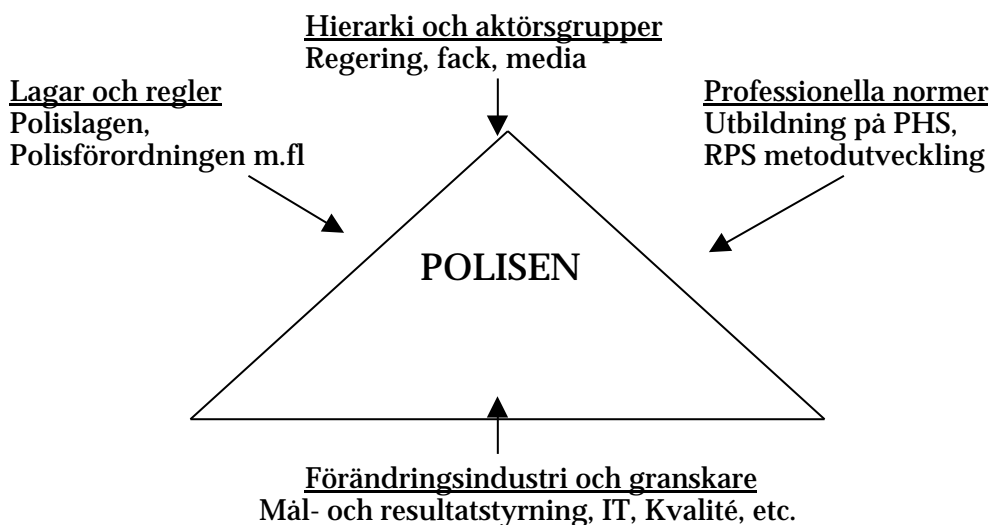
Vad det egentligen handlar om är att organisationer är komplexa, konfliktfyllda och består av många olika delar och individer. Men det är individer, inte organisationer, som ställs inför de motstridiga kraven som kan se olika ut beroende på vilken roll individen har inom organisationen. Det betyder att organisationsledningen upplever kraven från huvudmannen starkare än den producerande personalen som istället upplever sina professionella normer som mer styrande. Det är detta förhållande där krav från olika grupper eller delar av organisationen måste hanteras som gör att vissa procedurer utvecklas så att organisationen samtidigt kan uppfylla konfliktterande krav.

Förutom de allmänna kraven på den offentliga verksamheten kringgärdas alltid en specifik myndighets verksamhet av ett antal regleringar. För polisens del är dessa extra detaljerade och omfattande då de är satta att förvalta statens våldsmonopol. På frågan om vad som styr polisen svarade man i intervjuerna i allmänhet Polislagen, polisförordningen, Verksförordningen och regeringens regleringsbrev. En person påpekade också att ordet polis fanns i över 500 lagar och förordningar. Man uppfattar alltså att polisen är i huvudsak styrd av olika typer av skriftliga regler. Det betyder att vilka medel som helst inte kan helgas av ändamålet. Det går inte att förbättra brottsstatistiken genom sätta notoriskt brottsbenägna människor i arresten eller beslagta alla vassa föremål i kända missbrukarhem endast i förebyggande syfte.

En andra starkt begränsande institutionell drivkraft är de professionella normerna som råder inom polisen. Man har t.ex. en egen högskoleutbildning där polisarbetet lärs ut. Genom denna utbildning "stöps" de blivande poliserna i samma form för att veta hur lagar och regler skall tolkas och tillämpas. Vid definitionen av en profession brukar man hänvisa till Abbott som menar att en profession grupp har en längre vetenskaplig utbildning, är sanktionerad av staten och ofta förbunden med någon form av legitimation samt med direkt koppling till vetenskaplig universitetsbaserad forskning (Abbott 1988). Traditionella professioner inom offentlig verksamhet är läkare och lärare. En profession förväntas ha kontroll över praktiken genom att man vetenskapliggör och på så sätt definierar vad som är praktik och hur man skall arbeta. Polisen uppfyller inte alla dessa kriterier utan är snarare än semiprofession. Polishögskolan svarar för grundutbildningen till polisyrket och har stark kontroll över vilka som antas och hur utbildningen skall bedrivas. Rikspolisstyrelsen är den del av polisorganisation där metod- och modellutvecklingen för polisverksamheten sker vilket i sig kan ses som ett slags förvetenskapligande av polisarbetet.

Den tredje starka drivkraften är de krav som emanerar från förändringsindustrin och granskarsamhället. Det ställs krav på hur man som organisation skall se ut och bete sig, det ställs krav på organisationen som myndighet och det ställs krav på att man skall hänga med i den allmänna

utvecklingen. De starka institutionella drivkrafterna som finns för polisen kan sammanfattas i följande figur:



Figur 2. Polisorganisationens kravställare

De professionella normer som lärs ut på PHS och de metoder för polisarbetet som utvecklas av RPS är inte de enda normer som kan knytas till polisarbetet. De utgör grunden för polisernas arbete, men lika viktig är den process av socialisering varigenom det praktiska polisarbetet lärs ut. Inom polisen finns en speciell kåranda som tar sig uttryck i en stark kollegialitet, en slags "vi-mot-dom" mentalitet. Socialiseringsprocessen är särskilt viktig då normer förs över från äldre kollegor till de yngre polisaspiranterna (Ekman 1999). I dessa normer för det praktiska polisarbetet finns det en föreställning om och ett misstroende mot teoretiska modeller som kommer från chefer och ledningsnivå. Gunnar Ekmans studie visar att de texter som förväntas styra polisarbetet i själva verket betyder väldigt lite i den operativa verksamheten, på fältet (Ekman 1999). Det praktiska polisarbetet utvecklas istället som ett slags småprat om hur de uppkomna situationerna skall hanteras. Detta behöver inte alltid nödvändigtvis helt stå i överensstämmelse med t.ex. de lagtexter som finns utan följer det sunda förnuftet eller det för tillfället praktiskt bästa. Motsättningen mellan poliser och andra grupper i organisationen kom också fram på ett tydligt sätt i intervjuerna. Den allmänna åsikten verkar vara från polisens sida att endast poliser kan vara insatta i polisens arbete. Polisen som central aktörsgrupp i organisationen utgår alltså från vissa institutionaliserade föreställningar om hur polisarbete skall gå till. Dessa har sin grund dels i professionaliseringen, tidigare normer och traditioner inom kåren samt utarbetade rutiner för hur situationer skall hanteras.

Fackföreningarna spelar en stor roll för hur arbetet i praktiken bedrivs. Inom polisen verkar facket ha en särskilt stark position. Inom polisledningen, både på länsmyndighetsnivå och riksnivå finns också chefer med ett förflutet som förtroendevalda. Detta kan ibland medföra att solidariteten med poliserna konflikterar med arbetsgivarrollen. Ett exempel på detta är förläggningen av polisens arbetstider. Arbetsschemat planeras traditionellt av poliserna själva vilket gör att man i hög grad kan välja sina egna tjänstgöringstider (detta finns beskrivet i Ekman 1999). Arbetstidsavtalets konstruktion innebär också att det

räknas som nattpass om någon del av arbetstiden förläggs mellan kl 23.00 och 06.00. Efter nattpass utgår enligt avtalet längre ledighet med tanke på vila och kompensation för poliserna. Följden har emellertid blivit att så gott som alla kvällspass slutar kl 23.15, vilket alltså enligt arbetstidsavtalet definieras som nattpass och följaktligen resulterar i längre ledighet mellan tjänstgöringspassen. RRV har återkommande pekat på detta faktum och konstaterat att medelarbetstiden för poliser är ca 34 timmar per vecka. En justering av passens förläggning skulle innebära att medelarbetstiden en ökning med två timmar per vecka.

Ett annat exempel på polisfackets starka position är då man 1996 sade upp ett stort antal civilanställda inom polisen då det ekonomiska läget blev akut. Civilanställda kallas de som arbetar inom polisen med i huvudsak administrativa sysslor utan att vara polisutbildade. De civilanställdas arbetsuppgifter försvann emellertid inte utan görs till stor del idag av utbildade poliser. I detta beslut från polisledningens sida finns även ett politiskt övervägande då det från statsmakternas perspektiv är en "omöjlig" åtgärd att avskeda poliser. Att säga upp de som endast sysslade med "onödig" administration blev en politisk och facklig kompromisslösning på polisens resursproblem.

En relativt ny och ökande grupp inom polisen och statsförvaltningen i stort är ekonomer. De kan också ses som en profession vilket bl.a. innebär att andra normer och föreställningar än polisens om hur arbetet skall bedrivas förs in i organisationen. Detta skapar motsättningar då budget- och resursfördelning ofta anses stå i konflikt med polisens uppdrag. Man pekar t.ex. ofta på antal outhärdade brott som en effekt av indragna resurser.

Naturligtvis ställs det andra krav från olika håll på polisens verksamhet från medborgare, media, etc. I viss mån speglas det allmänna opinionsläget i regeringens regleringsbrev där man anger vilka brott som särskilt skall prioriteras. Vi skall inte gå in på detta utan konstaterar att aktörer och aktörsgrupper spelar roll i formandet av det praktiska polisarbetet.

### **Krav och konflikt skapar administration**

Sammantaget existerar ett antal olika och ibland konfliktterande krav på polisens verksamhet. Varje enskild tjänsteman har vid varje enskilt beslutstillfälle samtidigt alla dessa krav och konflikter att ta hänsyn till vare sig hon är medveten om dem eller ej. Mål- och resultatstyrningen är en modell som grundas på endast ett av alla de krav, kravet på effektivitet, som polisen ställs inför. Det är närmast naivt att anta att den enskilde polismannen i varje läge skall välja det medel som "bäst" (i meningen mest ekonomiskt effektiv) är ägnat att uppfylla målet/målen. Det är en teoretisk konstruktion av idealtyp som inte motsvarar någon faktisk verklighet. Detta gäller i synnerhet polisen som kanske mer än andra är exempel på en verksamhet där kravhantering och kravkonflikter finns inbyggda i de flesta situationer.

Det är naturligt att man hanterar detta genom att på olika sätt förändra modellen eller fokusera på vissa delar av den. För polisens del innebär mål- och resultatstyrningen att planeringsarbetet ökat vilket har fungerat som en

sysselsättningsskapande åtgärd för äldre poliser som inte orkar med den yttre tjänsten i samma utsträckning som de yngre. Men för poliserna på fältet betyder den väldigt lite i det praktiska arbetet. Arbetet styrs i första hand av erfarenhet och sunt förnuft i relation till de uppkomna situationerna (Ekman 1999). Mål- och resultatstyrningen blir *malöst kopplad* till polisarbetet på fältet (jmf Meyer och Rowan 1977, Brunsson och Olsen 1993). Att löskoppling blir en effekt av mål- och resultatstyrningen i polisarbetet är snarast att förvänta men det skapar också administration. Planeringen ger upphov till att man måste redovisa vad man gjort i förhållande till verksamhetsplanerna. Man fyller i blanketter, redovisar, rapporterar och sammanställer, allt som en effekt av styrmodellen.

På länsmyndighetsnivå och framförallt hos Rikspolisstyrelsen utvecklas en rad olika procedurer och rutiner som har med mål- och resultatstyrningsmodellen att göra. Man anställer personal med "rätt" kompetens, inrättar en speciell enhet som har till uppgift att utveckla modellen, man håller seminarier och utbildar personal etc. Kort sagt; man skapar administration för att hantera motstridiga och konflikterande krav.

### Slutsats

Vi har i den här uppsatsen hävdad att det finns många drivkrafter för administrativ förändring, drivkrafter som bara till en del kan härledas ur organisationernas egen praktik och unika problem. Tvärtom kan de flesta (?) drivkrafter härledas till organisationernas omgivning, närmare bestämt till överordnade organ, till granskarsamhället och till förändringsindustrin. Vi har hävdad tesen – uttryckt som A-lagen - att de förändringar som drivs på av externa krafter skapar mer administrativt arbete. Huruvida annat administrativt arbete samtidigt har minskat är svårare att säga. Dvs, vi kan se att introducerade förändringar leder till ökad administration, men vi känner inte till nettoeffekten på det administrativa arbetets totala volym.

Det administrativa arbetet kan ha fler funktioner än de som brukar nämnas: koordinering, styrning, kontroll etc. Som vi försökt visa med exemplet från polisen kan de förändringar som initieras från olika håll konfliktera med en etablerad praktik inom organisationen. Administrativt arbete kan i dessa fall bidra till att avleda och "buffra" sådana konflikter – polisen styrs i någon mening av mål och resultat, men inte på fältet. På liknande sätt kan administrativa procedurer bidra till att lösa och buffra inkonsistenser mellan olika krav från omgivningen. Sådana inkonsistenser är vanliga eftersom förändringsindustrin, överordnade enheter och externa granskare sällan talar med en röst och har ett gemensamt budskap.

Förutom de externa drivkrafter för mer administration som vi koncentrerat oss på vill vi dessutom återaktualisera Parkinsons lag, tendensen till växande administration inom alla större organisationer. Närmare bestämt misstänker vi att Parkinsons lag har verkat på många håll i kölvattnet av 1990-talets besparingar och nedskärningar -- fast i en slags negerad form, inte som en absolut expansion utan snarare genom utträngning av produktionsarbete, med minskad effektivitet som följd. Ett exempel är uppsägningen av de civilanställda i polisen med åtföljande överföring av administrativt arbete till utbildade poliser. Det är svårt att tro att denna, och liknande förändringar, har bidragit till

att höja organisationernas effektivitet. I just detta fall var administrationsförändringen en följd av besparingar och neddragningar. Men frågan är om inte även andra organisationsförändringar, t ex marknadsreformer, kan få samma resultat.

Ett exempel på att så kan vara fallet ger erfarenheterna från Nya Zeeland, som är det OECD-land som kanske gått längst i marknadsreformer (se t ex Boston m fl, 1996). I syfte att undersöka administrationsarbetets/ transaktionsarbetets utveckling under reformperioden 1984-1996 gjorde Hazeldine (1996) en replikation på Wallis och Norths ovannämnda studie. Hazeldines resultat visade att andelen transaktionsarbete -- som inkluderar administrativt arbete (se presentationen av Wallis och Norths studie ovan) -- hade ökat kraftigt under den nämnda perioden.

Visserligen betyder inte en ökning av mängden administrativt/transaktionsarbete med nödvändighet att den totala effektiviteten minskar. Wallis och Norths resultat visar att en ökad andel administrativt arbete mycket väl kan bidra till ökad effektivitet i produktionen av varor och tjänster (det som Wallis och North kallar "transformationsarbete"). Sambandet kan vara såväl positivt som negativt. För Nya Zeelands del menar dock Hazledine att sambandet var entydigt negativt. Han beräknade att marknadsreformerna hade lett till minskad effektivitet, ett resultat som han huvudsakligen hänförde till en "shock collapse in managerial productivity" (Hazledine 1996), en försämrad förmåga att leda, styra och koordinera. Det paradoxala problem som Hazledines resultat pekar på var alltså : *De marknadsreformer som syftade till att öka effektiviteten kan i praktiken medföra motsatsen, en minskad effektivitet!* Hazledines resultat ger, även om de inte är oomtvistade, onekligen ett intressant perspektiv på marknadsreformer i andra länder, Sverige inkluderat.

## Referenser

Abbott, A, 1988, *Systems of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.

Bartlett, W, Propper, C et al, 1994, *Quasi-markets in the Welfare State*. Bristol: SAUS Publications.

Boston, J, Martin, J, Pallot, J, Walsh, P, 1996, *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Brunsson, N, Olsen, J P, red, 1990, *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Brunsson, N, Jacobsson, B, red, 1998, *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Brunsson, N, Sahlin-Andersson, K, 1998, *Att skapa organisationer*, I Ahrne, G red, *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.

Czarniawska, B, Joerges, B, 1996, *Travel of ideas*. Ur Czarniawska, B, Sevón, G, eds, *Translating Organizational Change*. New York: Walter De Gruyter,.

DiMaggio, P, Powell, W W, 1983, *The Iron Cage Revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. I Powell, W W, DiMaggio, P J, red, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Downs, A, 1967, *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.

Ds 1986: 8 *Byråkratiseringstendenser i Sverige. Rapport till expertgruppen i offentlig ekonomi*. Finansdepartementet.

Ds 1995:6 *ELMA - åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Finansdepartementet

Ds 1997:79 *Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget*. Finansdepartementet.

- Ekman, G, 1999, *Från text till batong. Om poliser, busar och svennar*. Stockholm: EFI.
- Erlingsdottir, G, 1999, *Förförande idéer: kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården*. Lund: Lunds Universitet.
- Fayol, H, 1965, *Allmän och industriell administration*. Stockholm: Ljus.
- Forssell, A, 1994, *Moderna tider i sparbankerna*, Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Forssell, A, 1999, *Offentlig reformation i marknadsreformernas spår? Kommunal ekonomi och politik*, vol 3, Nr 3, september 1999
- Forssell, A, Jansson, D, 2000, *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Forssell, A, 2001, *Reform Theory meets New Public Management*. I Christensen, T and Lagreid, P, eds, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practices*. London: Ashgate.
- Hazledine, T, 1996, *The New Zealand Economic Revolution after Ten Years*, Working paper series No 161, University of Auckland: Department of Economics,
- Hood, C, 1995, *The New Public Management in the 80's - a variation on a theme*. *Accounting, Organizations and Society*, vol 20, nr 2/3, s. 93-109.
- Jacobsson, B, red, 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, B, Sahlin-Andersson, K, 1995, *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingens tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Jacobsson, B, Sundström, G, 1999, *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. SCORE:s rapportserie 1999:10.
- Lane, J-E, Arvidsson, S, Magnusson, T, 1986, *Byråkrati och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1994, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, M W, 1975, *Change in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, M W, Stevenson, W, Webster, S, 1985, *Limits to Bureaucratic Growth*. New York: Walter De Gruyter.
- Meyer, J W, Rowan, B, 1977, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. I Powell, W W - DiMaggio, P J, red, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Meyer, J W, 1994, *Rationalized Environments*. I Scott, R W, Meyer, J, 1994, red, *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Mintzberg, H, 1979, *The Structuring of Organizations*. Eaglewood Cliffs Prentice-Hall.
- Mouritzen, J, 1994, *Rationality, institutions and decision making: Reflections on March & Olsens Rediscovering institutions*. *Accounting, Organizations and society*. Feb 1994, s. 193-211.
- Naschold, F, 1996, *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. New York: Walter De Gruyter
- Parkinson, N, 1957, *Parkinsons law and other studies in administration*. Boston: Houghton Mifflin
- Persson, C, 1991, *Utan omsvep*. Stockholm: Norstedts.
- Powell, W W, DiMaggio, P J, red, 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Power, M, 1994, *The Audit Society*. I Hopwood, A, Miller, P, red, *Accounting as Social and Institutional Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premfors, R, 1998, *Den komplexa staten*. I Ahrne, G, red, *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Rombach, B, 1991, *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- RRV, 1996, *Förvaltningspolitik i förändring*.
- Rövik, K-A, 1998, *Moderne organisasjoner*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, K, 1994, *Varför låter sig organisationer omvandlas?* I Jacobsson, B, red, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Sahlin-Andersson, K, 1998, *Att hantera blandade principer*. I Ahrne, G, red, *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Sahlin-Andersson, K, 2000, *National, international and transnational constructions of New Public Management*. Uppsats presenterad på TREO-konferens 2000-06, skall publiceras i Lagreid & Christensen, kommande.
- Scott, R W, 1992, *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Scott, R W, Meyer, J, red, 1994, *Institutional Environments and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Scott, R W, 1995, *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Simon, H A, *Administrative Behaviour*, New York: The Free Press.



Socialstyrelsen 2000, *Omfattningen av administration i vården*, Internetupplaga

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, Förvaltningspolitiska kommissionen.

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

Statskontoret, 1983, *Internadministration*.

Tamm-Hallström, K, 2000, *Kampen för auktoritet - standardiseringsorganisationer i arbete*. Stockholm: EFI.

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

Wallis, J J, North, D C, 1986, *Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970*, i Engerman och Gallman, red, *Long-Term Factors in American Economic Growth*, National Bureau of Economic Research, Chicago: University of Chicago Press.

#### övrigt

Prop. 1986/87:99 *Ledning av den statliga förvaltningen*

Prop. 1993/94:185 *Förvaltningsmyndigheternas ledning*

SFS 1993:134 *Förordning om myndigheternas årsredovisning och anslagsframställning*

SFS 1995:1322 *Verksförordning*

DN 970226

Statens årsredovisning 1998

Årsredovisningar från myndigheter

Nationalencyklopedin, Internetupplaga

2000-05-15, [http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i\\_art\\_id=108403](http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=108403)

JuU:1999/2000:11

RRV-rapporter om polisen

Diverse dokument om och av polisen.

Intervjuer med personer inom polisen.