

**Den nya administrationen**  
**Anders Ivarsson Westerberg**

**Score Rapportserie 2002:7**  
**ISBN 91-89658-08-6**  
**ISSN 1404-5052**

*en nya administrationen*  
*- en modell för administrativ förändring*

**Anders Ivarsson Westerberg**

Tel 08 674 74 11

E-post [faiw@hhs.se](mailto:faiw@hhs.se)

**SCORE**

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

## **ABSTRACT**

The concept of administration has been one of the oldest and most basic within organizational analysis. The field as such was even called “The Science of Administration” in the first half of the 20:th century. However, administration as scientific concept seems to have disappeared from the research agenda when the field changed from “Administrative theory” to “Organization theory”. This essay is an attempt to re-establish administration as a scientific concept, and argue for its importance in the light of changes (developments?) in organizations and organization theory.

Administration can be divided into three different types; constitutive, rationalizing and legitimatizing. Each type has certain functions and connections to the organization. There are also different reasons for change in the different types. Typical constitutive administrative processes are division of labour and coordination. Typical rationalizing administrative processes are control and management. Typical legitimatizing administrative processes are such as quality and ethics in organizations.

When dividing the concept it makes it possible to discuss organizational change as changes in different administrative types with different kind of explanations. A number of questions come up when thinking of administration as different types.

What happens in organizations when they try to “cut the administration”? Does it disappear or does it take new forms? How does the administrative change look like? Are one type increasing and other types decreasing and in that case, what does that mean? Is it possible to manage them differently in different organizations?

Hopefully, to re-establish the concept of administration and divide it in three types, we are able to look critically upon the “managementization” in organizations and especially our public sector organizations.

## **Inledning**

Administrationns funktion och förändring har tillhört de mest grundläggande frågorna inom organisationsteorin. Forskningsområdet som sådant benämndes följaktligen också ursprungligen ”den administrativa vetenskapen” (The Science of Administration).

I några klassiska texter från början av förra seklet formulerades centrala administrativa principer som främst hade med organisationsstruktur att göra (Fayol 1922, Gulick & Urwick 1937). De handlade t.ex. om hur många underordnade en chef för ha (kontrollspannet), hur samordningen av arbetsuppgifter skall gå till eller omkring vilken princip organisationen skall byggas (produkt, geografi, klient, syfte). I översikter av organisationsteorins historia och utveckling brukar detta synsätt på organisationer benämnas ”den klassiska administrativa skolan”. Deras principer har i senare forskning blivit utsatta för häftig kritik. Herbert Simon (1947) menade bl.a. att det antingen i bästa fall handlar om ordspråkspår eller i sämsta fall pompösa meningslösheter. Trots kritiken som ibland framstår som alltför onyanserad står sig de administrativa principerna väl än idag. Faktum är ju att det i stort sett är samma principiella frågeställningar som ställs idag när problem uppstår i organisationer. Det handlar om centralisering-decentralisering, olika typer av styrning eller vad ledningen skall göra. Att de administrativa principerna från början benämndes just principer bidrar förmodligen till att få dem att framstå som något fixt, statiskt och kompromisslöst. I originaltexterna av t.ex. Fayol och Gulick omges de däremot av förbehåll och reflektion, vilket inte alls kommer fram i senare översikter och kritik.

Enligt Gulick var organisationsledningens funktion att syssla med administrativa processer som kan sammanfattas i akronymen POSDCORB - planering, organisering, personaltillsättning, ledning, samordning, rapportering och budgetering. POSDCORB är en utveckling av de administrativa element som tidigare formulerats av den franske industrimannen Henri Fayol. Gulick lägger till personaltillsättning, rapportering och budgetering och drar ifrån kontroll jämfört med Fayol. Andemeningen är densamma, att ledningen sysslar med formella administrativa aktiviteter. Med Chester Barnards ”the Function of the Executive” (1938) kommer ett helt nytt sätt att tänka omkring organisation och ledning som bryter med det som tidigare sagts. Kommunikationens och individernas betydelse för organisationen lyfts fram. Det som Barnard diskuterar om individens roll och

motivation i organisationen blev en helt ny inriktning inom organisationsteorin, den s.k. human relationsskolan.<sup>1</sup>

Från och med Barnards och framför allt Simons (1947) bidrag till förståelsen av administration och organisation ändrar litteraturen och forskningen på området karaktär. Skillnaden mellan Barnard och Simon speglar också denna förändring. Medan Barnard i första hand var praktiker liksom Fayol och Taylor, var Simon helt och hållet akademiker. Den stora förändring som sker någon gång i mitten av 50-talet är att administrationsforskningen går från att vara normativ och praktiskt inriktad till att vara vetenskaplig och teoretisk. Som Litchfield (1959) uttrycker det i förordet till Administrative Science Centers<sup>2</sup> första skrift; från "The Art of Administration" till "The Science of Administration". Andra viktiga skeenden i denna utveckling är enligt Scott (1992) den engelska översättningen av Weber som kom 1946 samt kanske främst starten av den första vetenskapliga tidskriften på området, Administrative Science Quarterly (ASQ) 1956.

Dwight Waldo, redaktör på tidskriften Public Administration Review, diskuterar denna scenförändring på forskningsområdet i en artikel från 1961 i samma tidskrift. Han recenserar sex böcker som kommit de senaste tio åren inom området, bland dem ASC:s första skrift "Comparative Studies in Administration" från 1959. Han konstaterar att det har skett ett brott med den tidigare administrationsforskningen någon gång efter andra världskriget. Han beskriver utvecklingen så som en rörelse från administrativ teori till organisationsteori. Några beståndsdelar i denna utveckling är att intresset inriktas mer på att söka generella teorier som är värdeneutrala (s. 217)<sup>3</sup>. Administrationsforskningen, menar Waldo, är i motsats till detta en tillämpad vetenskap.

Det är också möjligt att se att idén om den rationella administrationen tog två skilda vägar i början av 60-talet (se Meyer 1985 och Waldo 1961). Medan den vetenskapliga världen mer eller mindre bröt med traditionen är det alltså en för given tagen tankefigur om administrativ rationalitet som råder i

---

<sup>1</sup> Human relationsskolan används som samlingsbeteckning för teorier som fokuserar på personliga och sociala förhållanden och hur organisationsstrukturer skall utformas för att anställda ska bli motiverade och få tillfälle att utveckla sig i arbetet. Några exempel på företrädare är Mayo, McGregor och Argyris.

<sup>2</sup> Administrative Science Center sattes upp vid Pittsburgs universitet som ett av flera liknande forskningscentrum och speglar i sig också den ökade vetenskapliga inriktningen i administrations- och organisationsforskningen. Vid ASC arbetade bl.a. James Thompson och Peter Hammond.

<sup>3</sup> Czarniawska har en diskussion om Waldo's artikel och iakttagelse om förändringen i forskningsinriktning i sin "Exploring Complex Organization" (1992), sid 75-77.

den praktiska (se Lind 2002). Det går en rak och obruten linje från Taylors "Scientific Management" till dagens managementkonsulter som pläderar för organisationslösningar i syfte att lösa problem och öka organisationers effektivitet.

Forskningen har sedan brottet med den administrativa vetenskapen blivit alltmer fragmenterad. Idag existerar en mängd olika teorier och perspektiv samtidigt som man specialiserar sig på en typ av organisatorisk eller administrativ process. Forskning om ledning t.ex. är en sådan som utvecklats till ett eget forskningsområde medan den i början av förra seklet utgjorde en del av administrationsforskningen. Följden av denna fragmentering och specialisering är att forskningen med administration som huvudbegrepp nästan försvunnit. Från 60-talet och fram till nu är det sparsamt med forskning som explicit använder sig av administration som begrepp. De studier som gjorts har så gott som uteslutande varit av kvantitativ karaktär där man försökt hitta samband mellan organisationers storlek och storleken på den s.k. administrativa komponenten (se t.ex. Starbuck 1965 eller Mintzberg 1979 för översikter om den s.k. A/P-forskningen). När det gäller svensk forskning om relationen mellan kärnverksamhet och administration i organisationer är den närmast obefintlig. Det finns i stort sett en ambitiös bok på temat under de senaste tjugo åren av Lane m.fl., *Byråkrati och förvaltning* (1986).

Det finns ingen vetenskapligt allmänt accepterad definition av administrationsbegreppet. Liksom de flesta andra begrepp som används inom vetenskapen finns det inte någon entydig, allomfattande definition av administration. Ett traditionellt sätt att ge begreppet innebörd som härrör från den klassiska administrativa skolan är att räkna upp diverse administrativa processer som planering, organisation, ordergivning, samordning och kontroll (Fayol 1922). Efter en genomgången av litteratur på området är det möjligt att konstatera att det inte hänt så mycket begreppsmässigt sedan dess. Det bekräftas också av den definition som Nationalencyklopedin ger där man menar att administration är:

*"...de metoder och tekniker som ledningen använder för att styra och kontrollera en verksamhet; kan även beteckna själva organisationen i form dels av tjänstemän, dels av reglementen och andra formella föreskrifter som hjälper ledningen styra och kontrollera verksamheten."* (NE 00-05-15, internetupplaga)

En slutsats av detta inledande resonemang och det som ligger till grund för denna rapport är att begreppet administration är underutvecklat som vetenskapligt begrepp. För det första verkar det inte finnas någon större samstämmighet om vad administration är. För det andra verkar det finnas en hel del allmänt accepterade föreställningar om vad som orsakar administrativ förändring, men utan att vara studerade i någon större utsträckning. Det hänger ihop med att det, för det tredje, saknas studier av administrativa processer trots att flera efterlyst sådana studier (Thompson m.fl 1959, Meyer m.fl. 1975, Meyer 1985). Överhuvudtaget verkar det som om detta forskningsområde med få undantag legat i träda sedan förra århundradets första halvsekel. Det finns all anledning att återknyta till administration som begrepp i ljuset av de organisationsförändringar som skett och sker i företag och förvaltningar. I praktiken verkar POSDCORB vara lika aktuellt idag som för närmare hundra år sedan, och verkar utgöra en universell provkarta på vad som kan och bör förändras i organisationer.

Syftet med denna rapport är att utveckla en teoretisk modell omkring begreppet administration som är relevant för analysen av dagens moderna organisationer. Jag landar i en modell som beskriver olika typer av administration. Jag skall också koppla hypoteser som finns om administrativ förändring till olika administrationstyper.

### **Administration som process och aktivitet**

Både den allmänna betydelsen av administration och definitionen av begreppet som finns i litteraturen är väldigt breda. Det verkar vara ett samlingsbegrepp för ett antal aktiviteter och processer i organisationen som har till uppgift att koppla samman organisationens delar och styra den i en viss riktning. En sak som också är gemensam är att administration anses vara något annat än organisationens kärnverksamhet. Scott (1992) delar t.ex. upp organisationen i "core technology" och "peripheral features", där administrationen utgör de "perifera egenskaperna".

En första utveckling av begreppet administration för att förstå dess betydelse är att dela upp begreppet i två delar. Det finns en skillnad mellan administration som abstrakt och konkret begrepp. Betydelseerna av begreppet administration som process och aktivitet blandas samman. Administration som process är abstrakt och teoretiskt, t.ex. ledning och styrning medan administration som aktivitet är konkreta arbetsuppgifter som t.ex. arkivering eller skrivarbete. De administrativa processerna är i sig själva inga konkreta

arbetsuppgifter men kan ge upphov till sådana. Fayols definition av administration som planering, organisation, befälsutövning, samordning och kontroll är endast övergripande rubriker som inte säger så mycket om vad som egentligen görs. Som exempel är samordning en administrativ process som kan ge upphov till en mängd administrativt arbete, t.ex. utarbetandet av riktlinjer och arbetsbeskrivningar, möten, planeringsarbete m.m. Det administrativa arbete som är kopplat till de administrativa processerna kan variera till form och omfattning. När begreppet administration används i vardaglig mening är det oftast den konkreta betydelsen som avses.

Vid det empiriska studiet av administration är det administrativt arbete som är det observerbara studieobjektet. Detta kan sedan tolkas som tillhörande eller utflödet av någon administrativ process. Samordning t.ex. kan ju gå till på flera olika sätt som Mintzberg har visat (Mintzberg 1979, se sid 50). Det som studeras är alltså vad som görs i syfte att samordna den kollektiva handlingen i organisationen. Om det i en organisation betonas någon viss typ av administrativ process kommer det troligtvis att visa sig i form av att det administrativa arbetet som är knutet till den processen ökar.

Oklarheten som finns om administrationsbegreppet beror säkerligen delvis på en sammanblandning mellan administration som process och administration som konkret arbete. I fortsättningen använder jag mig av administrativt arbete eller aktiviteter för de konkreta arbetsuppgifterna och administrativa processer eller administration för de abstrakta delarna av begreppet. I det följande skall jag diskutera de administrativa processerna.

### **Konstituerande administration**

Den andra utvecklingen av begreppet administration jag gör är att skilja mellan olika typer av administration. Jag skall börja med ett klassiskt exempel hämtat från Barnard (1938) (se även Mooney 1937). Enligt Barnard är grunden för organisering att det krävs samarbete mellan människor på grund av att det finns begränsningar (fysiska, biologiska, sociala och psykologiska) för en människa att utföra en uppgift. Det enklaste exemplet är att flytta en sten som är för tung för en människa att bära. Det finns fysiska och biologiska begränsningar. Detta leder till att samarbete söks för att åstadkomma en flytt av stenen varvid kollektiv handling uppkommer. För att den kollektiva handlingen skall uppkomma måste några administrativa processer aktiveras. De administrativa processerna är alltså en integrerad del av organisering, kollektiv handling.



De två människorna som skall flytta stenen måste båda veta var stenen skall flyttas, dvs ha en planering. De måste komma överens om hur de ska lyfta stenen, ha en arbetsfördelning, och de måste veta när de ska genomföra flytten, ha en samordning för arbetet. För att kunna göra detta tillsammans måste de kommunicera på något sätt med varandra. Planering, arbetsfördelning, samordning och kommunikation är alltså grundläggande administrativa processer som uppstår vid kollektiv handling.

Administrativa processer behöver nödvändigtvis inte leda till eller förutsätta organisation i någon formell mening. Administration kan förekomma i vardagen utan att det för den skull bildas någon formell organisation. Däremot är det möjligt att hävda att administration är organiserande. Kollektiv handling kan ju förekomma utan att det nödvändigtvis måste skapas en formell organisation, t.ex. i form av en spontan protestdemonstration. Men för att det ska bli en formell organisation krävs också att handlingen upprepas och att de administrativa aktiviteterna får giltighet även i tiden. Detta menar också Thompson m.fl (1959) då de säger att administrativa organisationer uppvisar *bibehållen kollektiv handling*, dvs de fortlever en längre tid. Annars är de normalt exempel på misslyckade organisationsförsök. En spontan demonstration löses upp efter en kort tid och upprepar sig inte i samma form.

Varaktighet och kontinuitet uppnås genom att det sker en dokumentation av hur arbetsfördelning, samordning, planering och kommunikation skall gå till så att handlingen kan upprepas av några andra vid ett annat tillfälle. Det kanske är så att någon av dem som flyttar stenen blir sjuk och måste ersättas av någon annan. Då hjälper dokumentationen av arbetsuppgifterna till för att en ersättare ska kunna gå in och göra exakt samma uppgift. Dokumentation är ett slags administrativt arbete som krävs för att den kollektiva handlingen utsträcks i tiden. I Webers idealtypiska byråkrati är en av grunderna att arbetsfördelning o.d. vilar på skrivna regler, vilket ökar graden av utbytbart av individerna i organisationen (Weber 1983 [1922]).

Man kan tänka sig att administrationen har olika grad av formalisering i olika organisatoriska sammansättningar. Familjen, som ibland räknas som en organisation (Ahrne 1990), har en väldigt liten grad av formaliserad administration. Visst kan man tänka sig familjer som sätter sig ned och planerar sina aktiviteter, hushållsbudgeten kan vara en sådan, men i allmänhet finns samordningen och arbetsfördelningen mer implicit i familjeorganisationen. Samordningen är nära knuten till individerna och förändras om någon plötsligt skulle lämna familjen eller bytas ut. Thompson m.fl. (1959) utesluter familjen då de diskuterar administrativa organisationer.

De menar att det är typiskt för administrativa organisationer att de inte är beroende av någon biologisk process eller att de är självförsörjande för sin överlevnad.

Den mest extrema formen av oformaliserad samordning är då parterna överhuvudtaget inte kommunicerar med varandra. Samordningen sker då genom att man på var sitt håll försöker förutse vad den andre skall göra och anpassar sitt beteende därefter. Inom spelteorin är detta ett vanligt scenario och det klassiska problemet "fångarnas dilemma" handlar om en slags oformaliserad samordning (se t.ex. Ostrom 1990). Den andra extremen på skalan är organisationer som har en starkt formaliserad samordning t.ex. byråkratin. Exempelen här visar att samordningen varierar mellan att vara mer eller mindre individualiserad och formaliserad i olika typer av organisationer. Eftersom arbetsfördelningen utgör komplement till samordningen, "den andra sidan av myntet", gäller samma resonemang för denna administrativa process. Den är i hög grad individualiserad och oformaliserad i t.ex. familjer men också i familjeföretag. Den är i hög grad avindividualiserad och formaliserad i offentliga organisationer.

All kollektiv handling har någon form av mål kopplad till sig, man har en färdriktning uppställd för sitt kollektiva handlande. Planering som administrativ process blir i det sammanhanget att på förhand försöka styra arbetsfördelningen och samordningen så att de har bäring på målet. Även planering skiljer sig åt mellan olika organisationer och organisationsformer. En väsentlig skillnad är i hur hög grad planeringen är kopplad till konkreta mål. Det går ju att planera på olika sikt och därmed varierar målens konkretisering. För att åter ta familjen som exempel är målen oftast inte särskilt konkreta eller explicita utan kanske uttrycks som "att barnen ska ha det bra". Å andra sidan kan det kortsiktiga målet vara "att skjutsa lillasyster till träningen kl. 18". Planering av arbetsfördelning och samordning sker i båda fallen med skillnaden att den måste vara mer konkret i det senare fallet. Det är ju onödigt och inte särskilt effektivt om man samtidigt ber mormor, farfar och grannen att skjutsa. På samma sätt kan man resonera om formella organisationer. Planering är en oundgänglig administrativ process. Thompson m.fl. (1959) säger att det är typiskt för administrativa organisationer att de har *specialiserade, avgränsade mål*. Enlig samma författare är målen eller syften föränderliga över tiden men olika organisationer har olika roller i samhället. Detta är en del av arbetsfördelningen i samhället som diskuterats av t.ex. Durkheim (1938).

Huvudpoängen mitt resonemang syftat till hittills är att administrativa processer uppkommer med nödvändighet vid all slags kollektiv handling. De fyra grundläggande administrativa processerna, arbetsfördelning – samordning – planering - kommunikation, kallar jag för *konstituerande administration*. Den konstituerande administrationen leder till en strukturerad kollektiv handling, dvs organisering. De konstituerande administrativa är nödvändiga för all organisering. Det går att ta bort det administrativa arbete som är knutet till processerna som skrivna formaliserade arbetsfördelningar eller möten i samordnande syfte, men processerna finns ändå kvar i andra former. Man kan tala om mer eller mindre av samordnande och arbetsfördelnde aktiviteter, men det finns ingen möjlighet att tala om antingen eller. På samma sätt är det med planering. Den finns mer eller mindre formaliserad och mer eller mindre kopplad till konkreta mål. Kommunikation är likaså en administrativ process som kan ske på olika sätt och ge upphov till olika mängd administrativt arbete. Ett enkelt exempel är att man nickar till varandra i samförstånd, ett annat är datoriserade intranät som finns i de flesta större moderna organisationer.

Den konstituerande typen av administration, hävdar jag, är helt oundgänglig och själva essensen i organiseringsprocessen. Den konstituerande administrationen kan metaforiskt ses som organisationens kitt eller tätningsmedel som håller den samman. Mintzberg (1979) har resonerat på liknande vis då han diskuterar sina koordineringsmekanismer;

*”...These should be considered the most basic elements of structure, the glue that holds organizations together.” (s 3)*

Denna typ av administrativa processer uppkommer i direkt anslutning till den verksamhet eller de uppgifter som är syftet med den kollektiva handlingen. Den konstituerande administrationen är alltså i hög grad uppgiftsrelaterad. Förhållandet mellan uppgift och verksamhet kan förstås som att en uppgift upprepas i tiden och blir därmed fortlöpande verksamhet. För att verksamheten skall löpa kontinuerligt och utan störningar skapas administrativa rutiner. Fokus ligger på de uppgifter och den verksamhet som är den kollektiva handlingens syfte, vilket innebär att förändring av administrativa rutiner sker när verksamheten så kräver.

Denna typ av administration är också den som diskuterats mest sedan man började intressera sig för organisation och administration vid förra sekelskiftet. Fayol kallade t.ex. arbetsfördelningen för en naturlag, och allmänt

kallades de administrativa processerna för principer (se t.ex. Gulick & Urwick 1937). Taylors idéer om den vetenskapliga företagsledningen (Scientific Management 1911) handlade om att man skulle styra dessa administrativa processer. Istället för att arbetarna själva utformade sitt arbete efter tumregler skulle arbetsledningen fördela arbetsuppgifterna utifrån objektiva vetenskapliga mätningar av arbetsmoment. Taylor försökte alltså förändra och styra den konstituerande administrationen för att uttrycka det enligt min terminologi. Detta är, som mitt resonemang visat, problematiskt eftersom de konstituerande administrativa processerna i hög grad är kopplade till arbetsuppgifterna. Försöker man förändra dessa processer finns samtidigt en risk att en fungerande verksamhet som bygger på erfarenhet och professionalitet slås sönder.

De konstituerande administrativa processerna är grundläggande, men jag tror inte det kan bestämmas objektivt *hur* samordning kan gå till på bästa sätt eller hur den *bör* gå till. De administrativa processerna varierar med olika typer av verksamhet och situationer, och därför blir princip en alldeles för normativ och statisk beteckning. Den konstituerande administrationen rör interna förhållanden inom organisationen. De förklaringar och hypoteser som finns om förändring i denna handlar om sådant som har med den organisatoriska strukturen att göra t.ex. storlek och typ av organisationsstruktur.

### **Effektiviserande administration**

Det som diskuterats hittills är administration och administrativt arbete som någon nödvändig beståndsdel av organiseringsprocessen. Det finns andra administrativa processer som uppstår som följd av att den kollektiva handlingen formaliseras och blir en organisation, blir varaktig i tiden. Dessa beror huvudsakligen på tre förhållanden; att organisationen ökar i komplexitet, att den som formell organisation inordnas i ett regelsystem och att den har ett utbyte med omgivningen.

### **Komplexitet**

Det går att utvidga Barnards exempel med att tänka sig att flyttningen av stenen ingår i ett bygge av en stenmur och där flera arbetslag ingår. Då aktiveras andra administrativa processer. I det fallet måste det finnas någon som har överblick över arbetet och möjlighet att dirigera arbetslagen, utöva

ledning och styrning. Någon måste se till att arbetet utförs på rätt sätt, utöva kontroll. Någon kanske också behöver förändra sammansättningen av arbetslagen så att bygget sker mer effektivt, arbeta med den interna organisationen. Ledning, styrning, kontroll och organisering är de administrativa processer som aktiveras. Ju mer komplex organisationen blir desto större krav finns också på ledning, styrning och kontroll av densamma.

Det är ganska lätt att tänka sig att i exemplet där arbetet består av att flytta en sten av två personer, så kan det administrativa arbetet vara minimalt. Det kanske bara behövs en kort diskussion om vad som skall göras och hur, dvs planera, kommunicera, samordna och fördela arbetet. När sedan verksamheten blir större och mer komplex, består av många människor och arbetsuppgifter, är det också lätt att föreställa sig att det administrativa arbetet måste öka. Det räcker inte längre med en kort informell diskussion utan det behövs informationsmöten, arbetsbeskrivningar och ingående planeringssamtal. Ett välkänt exempel som visar hur en verksamhet växer och tar form av en formell organisation är Mintzbergs (1979) exempel om ett krukmakeri. I takt med att verksamheten blir mer komplex tillkommer nya administrativa arbetsuppgifter.

Ledning, styrning och kontroll är administrativa processer som man vanligtvis brukar hänföra till administration, vilket speglas i de definitioner av administration som finns i tidigare litteratur. Ofta definieras administration, precis som i nationalencyklopedin, som metoder och tekniker som används av ledningen för att styra och kontrollera verksamheten i syfte att säkerställa produktionen av varor och tjänster. Typiska sådana administrativa aktiviteter är ekonomi- och personaladministration. Den grundläggande tankefiguren är att organisationer är ett slags supermänniskor där huvudet, företagsledningen, ger order och styr över kroppsdelarna, de anställda i produktionen (Czarniawska 1992, s 189). Denna för givet tagna föreställning om vad ledningen gör eller bör göra är den som sprids genom den populära managementlitteraturen (Furusten 1998, Lind 2002, s 39).

Budgetarbete och ekonomi är administrativa aktiviteter som betonats i alla slags organisationer den senaste tiden, både privata och offentliga. I statsförvaltningen har t.ex. en ny budgetprocess införts med mål- & resultatstyrning som centralt inslag. Syftet med budget och ekonomistyrning är att verksamheten skall bedrivas så effektivt som möjligt, och att ledningen har möjlighet att styra inriktningen på den. Man skulle rent teoretiskt kunna tänka sig att detta inte behövs för verksamhetens fortlevnad, i alla fall på kort sikt. Personaladministration är också en typisk administrativ process som har

med styrning och ledning av organisationen att göra. Förutom att betala ut lön och kalla in vikarier då någon är sjuk måste organisationer ständigt se till att de har en personal med rätt kunskaper, är tillräckligt stor och att de trivs med sitt arbete. I större organisationer finns det ofta en permanent personalavdelning som hanterar alla de frågor som uppkommer i samband med detta. Precis som med ekonomiadministrationen är det principiellt möjligt att tänka sig en organisation utan detta.

### Reglering

När den formella organisationen uppstår genom att den blir varaktig i tiden uppstår administration som har med den formella organisationstypen att göra. Det har att göra med att organisationen inordnas i samhällets regelsystem. Beroende på vilken typ av organisation som bildas gäller olika regler, lagar och förordningar som ställer krav på den formella organisationen. På en offentlig organisation ställs t.ex. vissa krav på dokumentation. Myndigheter har särskilda instruktioner där det stadgas vilka krav som ställs i form av organisationsstruktur eller personalkategorier. De är också tvungna att bl.a. använda mål- & resultatstyrning, upprätta årsredovisningar, diarieföra och arkivera handlingar och följa de bestämmelser om tillgänglighet som finns i Förvaltningslagen.

Om istället ett aktiebolag bildas är man enligt aktiebolagslagen skyldig att hålla löpande ekonomisk redovisning och revision av densamma. I den ideella idrottsföreningen utgörs dessa regelverk av Föreningslagen och de stadgar som respektive idrottsförbund utfärdat för sina medlemsföreningar. För familjen kan man hävda att sådana administrativa aktiviteter är skatte-deklaration och de olika systemen som finns för t.ex. föräldraförsäkring etc. För varje organisation finns det vid varje tillfälle en viss del administrativa processer och aktiviteter som beror på dess tillhörighet och dess inordning i samhällets regelverk. Precis som för den organiserande administrationen blir denna typ av administration som har att göra med samhällets regelverk nödvändig för organisationen. Detta gäller för alla typer av organisationer.

### Omgivningshantering

Thompson m.fl (1959) menade att en typisk egenskap hos administrativa organisationer var att de är *beroende av utbyte med det större systemet*. Omgivningen både möjliggör och begränsar organisationens aktiviteter genom

att de måste erhålla input och få avsättning gentemot det större systemet. Därför menar de att en av administrationens funktioner är att hantera utbytet med omgivningen. Omgivningen är i deras mening relativt okomplicerad, bestående av leverantörer och kunder. Den är vad vi kanske idag skulle benämna den tekniska eller omedelbara omgivningen (se tex Meyer & Rowan 1977, Meyer 1985). Denna tanke finns utförligare bearbetad i Thompson (1967) där idén är att administrationen i själva verket fungerar som en buffert gentemot sin omgivning. Idén är att produktionen, det som Thompson kallar den tekniska kärnan, skall skyddas från störningar utifrån. Det är detta som ledningen primärt är till för och den hanterar detta genom att bygga upp administrativa system och rutiner.

Contingencyteorin, eller det-beror-på-teori (Rothstein 1994), som utvecklades under 60-talet såg samspelet mellan omgivning och organisation som centralt. Huvudpoängen är att organisationers struktur anpassas efter de omgivningar som de befinner sig i. Lawrence & Lorsch (1967) visar t.ex. att olika delar av en organisation har olika grad av fragmentisering beroende på vilken del av omgivningen den hanterar. Detta slags resonemang förekommer också i Mintzbergs (1983) allmänt kända diskussion om strukturella konfigurationer. Argumentet är att ju mer omgivningen ter sig osäker och turbulent, desto lösligare struktur och tvärtom. I administrativt hänseende skulle alltså det betyda att organisationer med mycket administrativt arbete tenderar att återfinnas i föränderliga och osäkra miljöer, eftersom stabila miljöer främjar enkla rutiner.

Detta angränsar till diskussionen om varför det överhuvudtaget uppstår organisationer. Enligt Coase (1937) är utbytet med omgivningen och de kostnader som är förenade med utbytet en avgörande faktor. Om de transaktionskostnader som är relaterade till köp och försäljningen på en marknad är höga finns det incitament till att istället hantera denna relation som en intern angelägenhet, dvs skapa en organisation. Den klassiska frågan att ställa enligt detta synsätt är; ”göra själv eller köpa in?” (make or buy). Ju mer externt utbyte, desto högre transaktionskostnader och desto större anledning att själv hantera detta inom organisationen.

Typiska sådana administrativa aktiviteter som har att göra med utbytet med den tekniska omgivningen är lagerhållning, inköp, marknadsföring och försäljning. Detta är särskilt viktigt för organisationer som tillverkar och säljer en produkt då detta är grunden för sådana organisationers fortlevnad. Gadde & Håkansson (1998) visar exempelvis att inköp är förknippat med en mängd administrativa kostnader (s. 54), eller transaktionskostnader i Coase termer.

**Liksom fallet med ekonomi- och personaladministration kan man principiellt tänka sig att organisationen inte nödvändigtvis behöver hantera ett utbyte med sin omgivning.**

Denna andra typ av administrativa processer kallar jag *effektiviserande administration* och är sådan som är kopplad till upprätthållandet och driften av organisationen samt utbytet med den tekniska omgivningen. En del av detta uppmärksammades redan av dem som skrev om administration för hundra år sedan. Befälsutövning och ordergivning var Fayols och Taylors benämningar på ledning. Barnard t.ex. menade att individen var viktig och att dennes målsättningar måste stämma överens med organisationens för att uppnå effektivitet. Detta manifesteras i dagens human resource managementtänkande som tillhör personaladministrationen. Idén att organisationer var beroende av sin omgivning och förändrades kom med den s.k. contingencyskolan. Lawrence & Lorsch och Thompson har olika resonemang om hur detta går till men principen är densamma, att administrationen har som en funktion att hantera (den tekniska) omgivningen.

Förutom de administrativa processer som varierar med regelverkens karaktär i olika organisatoriska fält eller med utbytet med den tekniska omvärlden, har den effektiviserande administrationen i huvudsak att göra med krav från den egna verksamheten. Sådant kan vara interna kommunikationsprocesser eller dokumentation av verksamheten för att underlätta för andra i organisationen att bedriva den verksamhet som organisationen är till för. Reservationen ”i huvudsak” gör jag därför att vissa administrativa processer är svåra att se om de beror på interna eller externa krav. Dokumentation av arbetsprocesser kan t.ex. dels bero på det förra, att man därigenom säkerställer produktionen och skapar kontinuitet. Men det kan också bero på att detta krävs genom lagar och förordningar för att garantera rättssäkerhet och demokrati, särskilt då det gäller organisationer i offentlig sektor. Exempel på sådan dokumentation är i princip alla förvaltningsärenden som då både går att se som ett resultat både från interna och externa krav.

Denna typ av administration är lättare än den förra att förändra, men kan omges av regler som gör det svårt i praktiken. Den del av denna administration som kan förändras eller om man så vill effektiviseras är de administrativa aktiviteter eller processer som inte omgärdas av några tvingande regler eller lagar. Man kan t.ex. inte sluta föra sjukjournaler eller skriva ingripandemeddelanden inom polisen. En ny sådan administrativ process är att myndigheter från 1993 måste producera årsredovisningar som är en tvingande regel genom en förordning. Diarieföring och arkivering är också exempel på



sådan administration. En administrativ process som kan vara lättare att förändra är den interna kommunikationsprocessen som idag domineras av IT. De förklaringar och hypoteser som finns om förändring av denna administrationstyp är att administrationen förändras då organisationen ökar i komplexitet eller att den tekniska omgivningen ökar i komplexitet.

### **Legitimerande administration**

Det finns även ett annat sätt att se administration och administrativt arbete på. Administrativt arbete kan vara resultatet av andra processer än rent verksamhetsmässiga. Med verksamhetsmässiga menar jag skapandet och upprätthållandet av en formell organisation. Administrativt arbete kan ha symboliska, rituella eller om man så vill institutionella orsaker. Grunden är Meyer & Rowan's (1977) resonemang om att organisationer tenderar att inkorporera moderna och gångbara modeller och procedurer från den institutionella omgivningen i legitimerande syfte. Man vill vara modern och med i tiden. Ibland kan det också finnas ett krav från kunder eller beställare på att organisationen måste ha en viss standard eller plan för miljö eller jämställdhet.

Även här kan bygget tjäna som exempel. En byggnadsfirma som hävdar att de tar miljömässiga hänsyn och följer sådana normer vid sina arbetsplatser har förmodligen större möjlighet att vinna anbud än andra som är likvärdiga men utan sådana hänsyn. Byggnadsfirman kanske också har etiska regler som säger att de inte tolererar bilder av sexuellt kränkande art i sina lokaler eller att de inte anlitar svart arbetskraft. De kanske arbetar enligt en kvalitetssäkringsmodell som gör dem attraktiva i anbudsgivarnas ögon. Sådana processer är ofta väldigt löst kopplade (de-coupled) från den faktiska verksamheten.

Den tredje typen av administration är sådan som uppkommer i huvudsak till följd av krav från den institutionella omgivningen. Jag kallar denna tredje typ av administration för *legitimerande administration*. Även för denna typ av administration finns det en gråzon vad gäller källan till administrationen, om den är intern eller extern. Ofta sammanfaller detta eller kopplas ihop av rationalitetsskäl, man hävdar t.ex. att den nya kvalitetsstandarden är en reaktion på interna organisatoriska problem, men i själva verket reagerar man på de externa krav som finns på organisationer att de ska vara kvalitetsmedvetna. Denna tredje typ av administration är kanske den lättaste att förändra eftersom den i många fall är löst kopplad till de interna

produktionsprocesserna. På rationella grunder kan denna typ av administration anses vara "onödig" då den inte påverkar de egentliga produktionsprocesserna i organisationen. Men om man tar bort den kanske organisationen ses som omodern, inflexibel och mindre intressant att ha kontakter med. Detta innebär att trots att man kanske inser det "irrationella" i att ha löst kopplade administrativa procedurer måste man ha detta för att få legitimitet gentemot omgivningen (jfr Brunsson 1985).

Förklaringarna och hypoteserna om förändringar i den legitimerande administrationen har ett tydligt utifrån-in-perspektiv. Meyer (1996) menar att det finns en världsomspännande kulturell omgivning som tillhandahåller modeller, föreskrifter och ideologier för moderna organisationer. Enligt Meyer m.fl. är globaliseringen och framväxten av ett världssamfund den viktigaste förklaringen till att organisationsskapandet ökar. Vid sidan av nationalstaterna finns modeller och recept för hur organisationer skall se ut och bete sig som har sin grund i en världsomspännande kultur.

*"Worldwide models define and legitimate agendas for local action, shaping the structures and policies of nationstates and other national and local actors in virtually all of the domains of the rationalized social life" (Meyer et al 1997).*

För Meyer är det denna kulturellt bestämda omgivning som står i fokus. Den ger sedan effekter på nationalstater och organisationer på olika sätt genom de modeller och program som härrör ur "world culture". Dessa organisationsidéer befinner sig på ständig resa (Czarniawska & Sevón 1996, Røvik 1998) och reser in och ut i organisationer enligt en modeliknande logik (Abrahamson 1996). De internationella organisationer som skapar och tillhandahåller sådana idéer kallar Meyer "Others". Dessa organisationer skiljer sig från organisationer som förväntas följa sina egna intressen och program, och som hålls ansvariga för vad de gör.

*"Others, in this scheme loosely derived from George Herbert Mead, do not take active responsibility for organizational behavior and outcomes. They discuss, interpret, advise, suggest, codify, and sometimes pronounce and legislate. They develop, promulgate, and certify some ideas as proper reforms, and ignore or stigmatize other ideas..." (Meyer 1996, s 244).*

När det gäller den svenska organisationsforskningen inom det nyinstitutionella perspektivet har forskningen varit mer inriktad på enskilda organisationer och processer inom dem. Ett antal studier har handlat om administrativa reformer i den offentliga sektorn (se t.ex. Czarniawska 1988, Brunsson & Olsen 1990, Jacobsson 1994, Fernler 1996, Blomquist 1996).

En slutsats från reformstudierna är att planerade reformer sällan eller aldrig får det genomslag som det var tänkt från början. Samtidigt är det så att det händer något inom organisationen när man försöker lansera och implementera reformerna. För att förstå en sådan process där generella idéer omsätts till konkreta organisationsreformer och sätter spår i organisationerna har Czarniawska & Sevón m. fl. (1996) använt begreppet översättning. Grundtanken är att en idé fångas upp av någon som själv tolkar och sätter sin prägel på idén innan den förs vidare i översättningskedjan. Idén kan på så vis se annorlunda ut än den som fanns från början. Översättningsbegreppet är lånat från Latour (1992) och är en kritik mot det synsätt som kallas diffusion, där spridningen sker enligt fysikaliska lagar.<sup>4</sup>

Översättningsidén problematiserar Meyers utifrån-in perspektiv och pekar på att individer i organisationerna även kan tillskrivas ett visst aktörsskap. I Meyer & Rowans ursprungliga artikel finns det enligt Roine Johansson (2001)<sup>5</sup> ett visst utrymme för strategiska överväganden från organisationsledningars sida. Det ligger nära till hands att anta att det finns möjlighet att välja mellan olika institutionella krav. Ofta kommer också förändringskrav från professionella grupper som redan finns i organisationen (se Sahlin-Andersson 1994). De för med sig normer och idéer in från möten och seminarier med kollegor, forskare och konsulter. Inom den offentliga sektorn har flera nya professionsliknande yrkesgrupper vunnit insteg såsom företagsekonomer, revisorer, beteendevetare, socionomer och chefer. Det är lätt att föreställa sig att dessa grupper har fört med sig nya sätt att tänka och nya koncept som härrör från deras utbildningar och praktik.

Typexempel på administrativt arbete som uppkommer till följd av legitimering är kvalitetssäkring, miljöcertifiering, jämställdhetsplaner etc. Det

---

<sup>4</sup> Diffusion är en term inlånad från fysiken som innebär att något ämne blir jämnt fördelat i ett annat vid spridning eller blandning. Ett exempel är när en färgdropp släpps i ett vattenglas. Då färgas snart hela vattnet enligt diffusionsprincipen.

<sup>5</sup> Sociologen Roine Johansson har skrivit en bok som handlar om hur nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen har spridits och utvecklats. Där finns ett utvecklat resonemang om de olika riktningarna och hur de förhåller sig till varandra.

är i viss mån en ”ny” typ av administration och handlar om flera saker. För det första är det nytt i den bemärkelsen att kraven på organisationen att förändras har varit en ökande tendens de senaste trettio åren. Det är närmast ett imperativ för organisationer att förändra sig för att få legitimitet för sin verksamhet. För det andra ligger det nya i att organisationsteorin inte diskuterat denna ”nya” typ av aktiviteter i administrativa termer. 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 (se bl.a. Rombach 1997, Öhrming & Sverke 2000). Røvik (1998) talar i sin tur om multistandardorganisationen som ett ökande fenomen i vår tid. Ett av dess kännetecken är att den under åren i större eller mindre omfattning lagrat olika typer av koncept eller modeller som varit gångbara i vissa tidsperioder. Organisation kan så beskrivas som ett lapptäcke eller korallrev med ett stort antal strukturer och processer, inte sällan motstående varandra, som i sig utgör ett administrativt tungrovt system. Vad som är nytt är alltså att alla dessa förändringsförsök som görs resulterar i administrativa rutiner som ibland kan ge motsatt verkan mot den effektivitet som förändringen ursprungligen skulle leda till. Att tala om detta i administrativa termer gör att man även kan tala om kostnader för effektiviseringssträvanden.

### **En administrationsmodell**

Den konstituerande administrationen inkluderar de mest grundläggande administrativa processerna som krävs för att en organisation skall uppstå överhuvudtaget. Förändringarna i denna typ av administration har förklarats med organisationens inre egenskaper som storlek och struktur. Den effektiviserande administrationen har med organisationens fortlevnad och effektivitet att göra. Det är denna typ av administration som oftast står i fokus när man skall rationalisera i organisationen. Förändring i denna typ är den som är mest diskuterad i litteraturen och anses bero på bl.a. ökande komplexitet i struktur, teknologi och den tekniska omgivningen. Den tredje typen av administration, den legitimerande administrationen, har inte diskuterats i samma utsträckning som de andra. Det beror dels på att det är ett nytt fenomen, dels att den institutionella organisationsteorin är relativt ny. Förklaringarna till förändringen i den legitimerande administrationen är att det finns modeller och koncept i organisationernas omvärld som måste hanteras. Dessa uppfattas närmast som krav för organisationen att ta in då de hjälper organisationer att öka sin legitimitet.

Ett syfte med att dela upp administrationsbegreppet i olika typer är att visa att vissa administrativa processer är helt nödvändiga för organisationen, medan andra kan ha andra funktioner än dem som har med säkerställandet av produktionen att göra. Dessutom varierar kraven på administration beroende på vilken typ av verksamhet organisationen ägnar sig åt och i vilket sammanhang den ingår i.

I nedanstående tabell sammanfattas administrationstyperna:

Typ	Process	Koppling	Funktion	Förändrings- orsak
<b>Konstituerande administration</b>	Planering, arbetsfördelning, samordning, kommunikation	Uppgifts- eller verksamhetsrelaterad	Upprättandet av organisationen	Verksamheten, Organisationens inre egenskaper
<b>Effektiviserande administration</b>	ledning, styrning, kontroll, organisering	Relaterad till den formella organisationen	Organisationens fortlevnad, öka effektivitet	Ökad komplexitet i organisationen och dess (tekniska) omvärld
<b>Legitimerande administration</b>	Kvalitet, information, miljö, jämställdhet, arbetsmiljö	Relaterad till institutionella krav	Öka organisationens legitimitet	Normer och föreställningar i den institutionella omvärlden

Tabell 1. Olika typer av administration

Idén med den första administrationstypen, den konstituerande eller verksamhetsrelaterade administrationen, är att rutiner skapas för att verksamheten helt enkelt kräver så. Verksamheten tenderar alltså att, när den väl har satts igång, att fortgå och "leva sitt eget liv". Förklaringen till detta är att de som utför arbetsuppgifterna ofta är "förprogrammerade" i hur arbetsuppgifterna skall göras. Det kan ske i form av utbildning (extern eller intern) eller socialisering i hur saker och ting görs just här. De administrativa rutiner som är verksamhetsrelaterade ses oftast inte som något störande moment om de syns överhuvudtaget. Ofta är de självklara och nödvändiga och

anses tillhöra verksamheten i sig själv. Detta innebär att ledningens roll inte handlar om att försöka styra de administrativa processer som är verksamhetsrelaterade utan istället att skydda dem från yttre störningar. Eftersom rutinerna baseras på vad som fungerar eller på fackkunskap hos dem som utför arbetsuppgifterna handlar organisationsledning då om att hantera alla de undantag som sker från de vardagliga rutinerna i verksamheten. Det är ledningens uppgift att hantera osäkerhet och beroenden som finns i kontakten med andra organisationer och det som i organisationsteorin oftast benämns omvärlden.

Ofta medför användandet av termen organisation att bilden av en klart avgränsad storhet med tydliga gränser framträder. Man kan liksom Czarniawska (1999) betrakta organisationer istället som handlingsnät, ett antal sammankopplade kollektiva handlingar eller verksamheter. Stora organisationer är i själva verket konglomerat av mindre organisationsenheter som kan vara mer eller mindre självständiga. Inom statsförvaltningen används ofta benämningen myndighetskoncern för sådana organisationer. Den effektiviserande administrationen kan i det perspektivet ses som sådana administrativa processer som syftar till att koppla samman verksamheter i tid och rum. Det handlar både om sammankopplingar av verksamheter inom och över organisatoriska gränser.

När organisationer betraktas som handlingsnät bestående av självständiga verksamheter innebär det att de samtidigt är exponerade för omgivningens krav och influenser på många sätt. Det är inte självklart att organisationsledningen är ensam om att fatta beslut och införa modeller och idéer via den organisatoriska hierarkin. Ett annat sätt som jag också diskuterat tidigare är de professionella yrkesgrupperna som arbetar i offentlig sektor. Med dem kommer idéer och normer om hur saker och ting bör göras och vilka modeller och verktyg som bör användas. Runt organisationerna finns aktörer som ständigt är beredda att marknadsföra, sälja och införa nya idéer samtidigt som andra ständigt övervakar och granskar vad som görs. Dessa "förändrare" och "granskare" utövar ett starkt förändringstryck på organisationerna och utgör källor till administrativt arbete (Forssell & Ivarsson-Westerberg 2000). Ofta förmedlar de generella modeller och koncept som passar för alla typer av organisationer men med dålig koppling till specifika verksamheter.

Administrationstyperna i tabellen skall ses som idealtypiska. Med det menar jag att det kan vara svårt att i praktiken se skillnad mellan dem i organisationen. Det sker övergångar i praktiken mellan de olika administrationstyperna som gör att de kan analyseras på olika sätt vid olika

tidpunkter. Ett exempel är mål- & resultatstyrningen i statsförvaltningen. Den kan ses som en idé som kommer från den institutionella omgivningen. Ytterst är det den västerländska rationaliteten som idén om målstyrning av organisationen är sprungen ur (se Rombach 1991). Idén har sedan översatts och spridits av internationella organisationer som t.ex. PUMA (Lerdell & Sahlin-Andersson 1997). Idén har förpackats under etiketten NPM (New Public Management) (Hood 1990, 1995) och tagits in av svenska staten för att efterlikna till synes framgångsrika länder som Nya Zeeland eller Australien. Mål- & resultatstyrningen har sedan av regeringen och dess stabsmyndigheter utarbetats för att passa svenska förhållanden och omvandlats till ett direktiv som myndigheterna måste följa. För myndigheterna, t.ex. polisen, blir mål- & resultatstyrningen ett krav från statsmakterna i syfte att styra och leda. Från att från början tillhört den legitimerande administrationstypen kan den efter mötet med praktiken analyseras som effektiviserande administration. Exemplet ovan visar att idéerna kommer in i organisationerna från olika håll och att det kan vara svårt att fastställa varifrån de kommer. Ofta översätts också som i exemplet ovan den legitimerande administrationen till effektiviserande administration när den förs ned genom systemet. Ju närmare själva produktionen eller verksamheten man kommer desto mindre legitimerande administration kan man förvänta sig och tvärtom. Med ett sådant synsätt införs också ett mer problematiserande förhållningssätt till ledningens möjligheter att styra och leda verksamheterna som ingår i handlingsnätet.

## **Slutdiskussion**

**Administrationsbegreppet har varit och är centralt inom organisationsteoretisk forskning. Administration försvann emellertid som huvudbegrepp någon gång i slutet av 50-talet eller i början av 60-talet. Samtidigt omorienterades forskningsfältet från att vara en normativ och praktiskt inriktad vetenskap till en mer värdeneutral akademisk disciplin. Från "The Art of Administration" till "The Science of Administration" eller från administrativ teori till organisationsteori. En effekt av denna omorientering är att forskningen om organisationer blivit mer specialiserad och fragmenterad. De principer som diskuterades inom administrationsforskningen under första hälften av förra seklet har fått utstå hård kritik. Frågeställningarna som organisationsforskare, och praktiker, ställs inför är emellertid i huvudsak nästan desamma. Mot bakgrund av förändringar som skett i organisationer och inom organisationsteori, finns det anledning att återknyta till begreppet administration. Denna rapport är ett försök att utveckla**

administrationsbegreppet och argumentera för att det är poängfullt att diskutera organisationsförändring i termer av administration.

Administrationsbegreppet kan delas in i tre typer; konstituerande, effektiviserande och legitimerande. Dessa typer består av olika administrativa processer, de har olika kopplingar till organisationen, de har olika funktioner och förändringarna i dem har olika orsaker. Konsekvensen av att dela upp administrationen i typer blir att den oftast genomförda rationaliseringsåtgärden i organisationer "att skära i administrationen" blir mer problematisk. Den kan vara helt verkningslös eller t.o.m. få motsatt effekt, om man inte samtidigt är medveten om vilken slags administration som går att rationalisera. Den "management-era" som dagens organisationer lever i gör att vissa administrativa processer ses som viktigare än andra vilket gör att en viss typ av administrativt arbete kan tänkas öka.

Bland de tre olika administrationstyperna finns det en typ som är särskilt intressant, den legitimerande administrationen. De andra typerna, konstituerande och effektiviserande, är kända och studerade sedan tidigare. Arbetsfördelning, samordning och planering diskuterades av den klassiska administrativa skolan. Kommunikation är ett eget område som fått renässans i och med IT-utvecklingen. Ledning, styrning och hantering av den tekniska omgivningen med strategier och marknadsföring har också egna, väl etablerade forskningsfält.

Den legitimerande administrationen har emellertid inte diskuterats i samma utsträckning. Det är modeller och praktiker som införlivas i organisationer utan att ha den direkta kopplingen till verksamheten. Det är ofta standarder och procedurer för kvalitet, miljö eller jämställdhet som utåt visar att man är en modern och omtänksam arbetsgivare eller affärspartner. Det finns indikationer på att sådana procedurer och praktiker ökar i såväl företag som förvaltningar i takt med att man definierar sig som en formell organisation, vilken som helst bland andra (jfr Brunsson & Sahlin-Andersson 1998). Att analysera och förstå detta som administration ger möjlighet att ifrågasätta sådana förändringar och kasta ljus på vad man egentligen gör – och varför. Särskilt intressant är det att förstå varför offentliga organisationer gör allt mer av detta. Samtidigt som man strävar efter effektivitet och rationaliserar sina verksamheter byggs avdelningar, funktioner, system och rutiner upp för kvalitet, information, miljö och jämställdhet.

Frågan ur ett administrativt perspektiv är hur administrativa förändringar egentligen går till. Vad händer i organisationerna när man försöker



rationalisera och effektivisera det administrativa arbetet? Försvinner det eller tar det sig nya uttryck? En evig sanning är att det administrativa arbetet ökar i komplexa organisationer (Parkinson 1957). I synnerhet de offentliga organisationerna brukar anklagas för detta. Stämmer detta och i så fall, vilken slags administration handlar det om?

Vad händer med strukturer, processer och produkter när nya administrativa procedurer och praktiker inkorporeras i organisationen? Hur ser de legitimerande administrativa processerna ut? Av särskilt intresse är det att studera skillnader i hanteringen av administrativa processer i offentliga organisationer. Varför tar vissa organisationer till sig sådant närmast urskillningslöst medan andra håller sig mer skeptiska, och varför kan samma typ av förändring ge olika administrativa effekter?

Frågorna som väcks är många och de har relevans även i ett större samhälleligt perspektiv. I förlängningen handlar de om vad den offentliga sektorns organisationer gör och bör göra. Ur effektivitets- och demokratisynpunkt är frågan om administrativt arbete helt central. Gör man egentligen rätt saker? Administrationsfrågan kan också kopplas till den aktuella arbetsmiljöfrågan. Vad händer med den anställde då det administrativa arbetet förändras, så att fler sysslar med administration samtidigt som organisationerna genomför rationaliseringar och personalminskningar?

Genom att kalla det "nya" som görs i organisationer för administration och återkoppla till en äldre diskurs inom organisationsteorin, är förhoppningen att förutsättningarna för en kritisk granskning av den managementhysterin ökar.

## Referenser

- Abrahamson, E., 1996, Technical and Aesthetic Fashion, I Czarniawska, B. & Sevón, G., 1996, red, *Translating Organizational Change*. New York: Walter De Gruyter,.
- Ahrne, G., 1990, *Agency and Organization – Towards an Organizational Theory of Society*. London: Sage.
- Barnard, C. I., 1938, *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Blomquist, C., 1996, *I marknadens namn*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Brunsson, N., 1985, *The Irrational Organization – Irrationality as a basis for Organizational Action and Change*. New York: John Wiley & sons.
- Brunsson, N, Olsen, J. P., red, 1990, *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Brunsson, N, Sahlin-Andersson, K., 1998: *Att skapa organisationer*. I Ahrne, G, red: *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santerus,
- Czarniawska, B., 1988, *Reformer och ideologier - lokala nämnder på väg*, Lund: Doxa.
- Czarniawska, B., 1992, *Exploring Complex Organizations – A Cultural Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Czarniawska, B., Sevón, G., 1996, *Translating Organizational Change*. New York: Walter De Gruyter.
- Czarniawska, B., 1999, *Det var en gång en stad på vatten - berättelser om organisering och organisering av berättelser i Stockholm*. Stockholm: SNS förlag.
- Coase, R. H., 1937, The Nature of the Firm. I *Economica*, 4, nov 1937, s 386-405.
- Durkheim, E., 1984, *The Division of Labour in Society*. New York: Palgrave.
- Fayol, H., 1950, *Allmän och industriell administration*. Stockholm: Ljus.**
- Fernler, K., 1996, *Mångfald eller likriktning: effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Forssell, A., Ivarsson Westerberg, A., 2000, *Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete*. Scorerapport 2000:13.
- Furusten, S., 1998, *Den populära managementkulturen – om produktion och spridning av populär ”kunskap” om företagsledning*. Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Gadde, L-E, Håkansson, H, 1998, *Professionellt inköp*. Lund: Studentlitteratur.
- Gulick, L., Urwick, L., 1987 [1937], red, *Papers on the Science of Administration*. New York: Garland Publishing.
- Hood, C., 1990, A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, vol 69, s 3-19.
- 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., 1994, red, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus
- Johansson, R., 2001, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Lane, J-E., Arvidsson, S., Magnusson, T., 1986, *Byråkrati och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lawrence, P., Lorsch, J., 1967, *Organization and Environment*. Boston: Harvard Business School Classics.
- Lind, R., 2002, red, *Ledning av företag och förvaltningar – förutsättningar, former, förnyelse*. Stockholm: SNS förlag.
- Lerdell, D., Sahlin-Andersson, K., 1997, *Att lära över gränser, en studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*. SOU 1997:33, Stockholm: Fritzes.
- 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: DeGruyter
- 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., 1996, Otherhood: The promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment. In Czarniawska, B. and Sevón, G., red, *Translating organizational change*. Berlin: DeGruyter.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., Ramirez, F. O., 1997, World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology*, Volume 103, no 1, juli, s. 144-81.
- Mintzberg, H., 1979, *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H., 1983, *Structures in Fives – designing effective organizations*. Englewood cliffs: Prentice-Hall.
- Nationalencyklopedin 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).
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons – the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rombach, B., 1991, *Det går inte att styra med mål! : en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B., 1997, *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

- Rothstein, B., 1994, *Vad bör staten göra? : om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag.
- 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.
- Scott, R. W., 1992, *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs Prentice Hall.
- Simon, H. A., 1947, *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.
- Starbuck, W. H., 1965, Organizational Growth and Development. I March, J. G., red, *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand MacNally.
- Taylor, F. W., 1998 [1911], *The Principles of Scientific Management*. New York: Dover Publications.
- Thompson, J. D., Hammond, P. B., Hawkes, R. W., Junker, B. H., Tuden, A., 1959, *Comparative Studies In Administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Thompson, J. D., 1967, *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Waldo, D., 1961, Organization Theory: An Elephantine Problem. *Public Administration Review*, 21, s. 210-225.
- Weber, M, 1983 [1924], *Ekonomi och samhälle*. vol 1:40, Lund: Argos.
- Öhrming, J., Sverke, M., 2001, *Bolagiseringen av S:t Görans sjukhus – en proaktiv organisering*. Lund: Studentlitteratur.