

ÄNGSLIGA BYRÅKRATER ELLER PROFESSIONELLA PRAGMATIKER?

ADMINISTRATIVA
EFFEKTER AV STATENS
INDIREKTA STYRNING
AV KOMMUNERNA

Daniel Castillo &
Anders Ivarsson Westerberg

Förvaltningsakademin

ÄNGSLIGA BYRÅKRATER ELLER PROFESSIONELLA PRAGMATIKER?

ADMINISTRATIVA
EFFEKTER AV STATENS
INDIREKTA STYRNING
AV KOMMUNERNA

Daniel Castillo &
Anders Ivarsson Westerberg

Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Daniel Castillo, Anders Ivarsson Westerberg
och Förvaltningsakademin

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2019

Förvaltningsakademin nr 17
ISBN: 978-91-88663-57-3

Sammanfattning

Rapportens syfte är att undersöka och diskutera vilka administrativa effekter den indirekta statliga styrningen ger i den kommunala verksamheten. Studierna som ligger till grund för rapporten har genomförts inom ramen för olika forskningsprojekt inom skola, förskola och primärvård och bygger på intervjuer, dokumentstudier och deltagande observationer med viss komplettering i form av mailkonversationer och dokumentstudier. Sammanfattningsvis visar studien att det råder en komplex styrbild när det gäller kommunala verksamheter. De styrs av en mängd olika styr-signaler, där staten är en av flera aktörer. Styrningen sker i form av *direkt*, *indirekt* och *efterhandsstyrning*. Statliga myndigheter har i detta en roll som *uttolkare*, *översättare* och *förmedlare* av styrning. Beroende på hur precis den direkta styrningen har angetts i lagstiftningen, varierar antalet aktörer och uttolkningar – och med detta de administrativa krav som ställs på verksamheterna eller dess huvudmän. Det sker ett slags administrativ ”snöbollseffekt” där administrationen tenderar att bli större ju fler aktörer som är involverade – en process av förpappring.

Den administration som produceras som resultat av de administrativa kraven utifrån styrningen riktas åt olika håll, och kan vara bakåtblickande eller framåtsyftade, riktas utåt mot kravställare eller inåt mot den egna organisationen. I denna produktion av administration finns också ett mått av individuellt handlingsutrymme där de anställda kan ha olika förhållningssätt. Beroende på om de agerar som ängsliga byråkrater, duktiga administratörer eller professionella pragmatiker kommer omfattningen av det administrativa arbetet variera i olika kommuner och i olika kommunala verksamheter. Studien visar emeller-

tid att den komplexa styrbilden, mängden aktörer som är involverade i den indirekta styrningen, hörsammandet av efterhandsstyrningen och dominansen av ängsliga byråkrater och duktiga administratörer tillsammans bidrar till en överproduktion av administration inom skola, förskola och primärvård.

Innehåll

1. Inledning	7
1.1. Rapportens disposition	9
2. Vad är styrning?	11
2.1. Styrproblem i organisationer	12
2.2. Styrning i offentlig verksamhet	13
2.3. Statens styrning av kommuner och landsting	16
3. Vad är administration?	19
3.1. Mer eller mindre administration?	20
3.2. Styrning och administration	22
4. Skolans styrning och administrativt arbete	27
4.1. Varför så mycket administration i skolan?	28
4.2. Rektor – en roll mellan olika krav	30
4.3. Vad gör rektorerna hela dagarna?	31
4.4. Systematiskt kvalitetsarbete	35
4.4.1. Varför gör de på detta viset?	38
4.5. Skolans arbete mot diskriminering och kränkningar.....	41
4.5.1. Hur ska man göra vid ett kränkningsärende?	44
4.5.2. Ett utökat arbete mot diskriminering och kränkningar.....	45
4.6. Skolinspektionens regelbundna tillsyn	47
4.7. Typer av styrning av skolan	49
4.8. Administrativa effekter av indirekt styrning i skolan.....	52
5. Styrning och administration inom förskolan.....	55
5.1. Nationella lagar och riktlinjer för förskolan	55
5.2. Systematiskt kvalitetsarbete i förskolan.....	56

5.3. Åtgärder mot kränkande behandling genererar administration.....	61
5.4. Skolinspektionen granskar förskolan	63
5.5. Styrning från flera håll i förskolan	66
5.6. Administrativa effekter av indirekt styrning i förskolan	69
6. Styrning och administration inom primärvården	71
6.1. Vårdvalssystem – styrning och administration.....	72
6.2. Registrering i hälso- och kvalitetsregister	76
6.3. Administrativt arbete med läkarintyg	78
6.4. Ledningssystem för miljö, arbetsmiljö och kvalitet	80
6.5. Fyra fall av styrning inom primärvården	84
6.6. Administrativa effekter av indirekt styrning i primärvården.....	87
7. Styrning och administration.....	89
7.1. En komplex styrbild	89
7.2. Administration i olika riktningar	91
7.3. Indirekt styrning som en tolkningsprocess i flera steg...	92
7.4. Olika förhållningssätt till styrning och administration..	97
Referenser	101

1. Inledning

Det har konstaterats på många håll att den statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfattning samt lett till ett antal negativa konsekvenser, bland annat *ineffektiv resursanvändning, minskat handlingsutrymme* för medarbetarna samt *onödig och ökad administration* (Statskontoret 2016, SOU 2018:47). I denna studie är huvudfrågan knuten till frågan om statens styrning av kommunerna och hur denna bidrar till onödig och ökad administration för de kommunala tjänstemännen.

Styrning har flera olika dimensioner och nivåer. Styrning kan vara direkt, indirekt, specifik eller generell. Kommunernas administrativa arbete kan vara reaktioner på alla dessa styrningsdimensioner, vilket innebär att det ibland kan vara svårt att uppfatta den statliga styrning som ligger bakom. De kommunanställda som utför administrationen kan därför uppfatta det som att kraven kommer från den egna kommunala organisationen. Styrningen kan också ske i flera steg, där det finns organisationer eller aktörer som förmedlar eller översätter styrningen mellan staten och kommunerna.

Syftet med studien är att spåra den statliga styrningen utifrån de administrativa konsekvenser den ger, och särskilt undersöka hur den indirekta styrningen påverkar administrationen. Den huvudsakliga frågeställningen lyder således: Vilka administrativa effekter ger den indirekta statliga styrningen i den kommunala verksamheten?

I studien problematiseras och nyanseras hur den statliga styrningen påverkar kommunernas administration, och på vilket sätt denna styrning tar sig olika slags uttryck. Med hjälp av empiriska konkreta exempel illustreras på vilket sätt och varför

den statliga styrningen (direkt och indirekt) leder till administrativt arbete i den kommunala verksamheten.

Med grund i empirin utvecklas en analysmodell för vad som åstadkommer administration i den kommunala verksamheten. En slutsats är att kommunernas administrativa arbete sker dels som resultat av direkt statlig styrning, dels att den statliga styrningen når kommunerna via andra aktörer, organ och system på ett mer indirekt sätt.

Studien inleds genom att identifiera det administrativa arbete och de administrativa rutiner som utförs i den kommunala verksamheten. Utifrån detta, ska sedan ursprung, syfte och kravställare spåras för det administrativa arbetet. I ett nästa steg analyseras i vilken utsträckning statens styrning ligger bakom det administrativa arbetet som utförs i den kommunala verksamheten.

Vi har utgått från egna tidigare genomförda studier som behandlat kommunala verksamheter och administrativt arbete. Dessa har genomförts i olika kommuner och landsting. Vi kommer att jämföra mellan tre de kommunala sektorerna skola, förskola och primärvård. Studierna från skolan består av empiriska studier av skolinspektion där intervjuer med rektorer, skolinspektörer och företrädare för huvudmän ingick samt av en mailenkätstudie där rektorer svarat på frågor om administrativt arbete. Styrning och administrativa krav inom förskolan illustreras med empiriska exempel från en intervjustudie med förskolechefer i Västra Götalands län, som genomfördes mellan 2014 och 2017 (Castillo 2015, 2017). Avsnittet om primärvård är baserat på en studie av en vårdcentral i Stockholms län där intervjuer, deltagande observationer och dokumentanalys har genomförts. De egna studierna kompletteras även med andra studier som diskuterat styrning och administrativt arbete inom dessa sektorer. Det empiriska underlaget har kompletterats med dokumentstudier, intervjuer och mailkonversationer.

1.1. Rapportens disposition

Rapportens disposition är följande: vi inleder med en teoretisk diskussion om styrningsbegreppet och definierar vad vi menar med de olika styrningsdimensionerna, särskilt vad den indirekta statliga styrningen gentemot kommunerna kan vara. Sedan diskuteras administrationsbegreppet och det administrativa arbetets förändring. Därefter redogörs för de empiriska fallen med exempel på administrativt arbete som kan härledas ur den indirekta statliga styrningen. I tur och ordning redogörs för skola, förskola och primärvård. I rapportens avslutande avsnitt utvecklas en modell för indirekt styrning och administrativt arbete där vi försöker förklara varför vissa typer av styrning leder till administration, och hur man kan tänka kring statens styrning med avseende på de administrativa konsekvenser denna ger på verksamhetsnivå. Först en undran om vad styrning och administration är.

2. Vad är styrning?

När styrning diskuteras räknas oftast ett antal styrmedel upp, det vill säga metoder och tekniker som hjälper organisationsledningen att styra och leda verksamheten. Dessa styrmedel kan omfatta allt från regler till avancerade administrativa tekniker. Nedan följer en uppräknig av de styrmedel som oftast brukar omnämnas för att styra organisationer: Resursfördelning/ekonomistyrning, Mål, Regler, Utvärdering/rekrytering (HRM), Utbildning/inläring, Kultur, Kontroll, Kommunikation och Organisering.

Utgångspunkten för detta sätt att betrakta styrning är att någon har möjlighet och mandat att påverka någon annans utförande eller beteende – att det finns ett styrsobjekt och ett styrobjekt. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att styrning handlar om maktutövning där en aktör har makten över en annan.

För den klassiska organisationsforskningen sågs styrning som relativt oproblematisk eftersom det i huvudsak var en teknisk fråga som i grunden handlade om hur man på bästa sätt kunde se till att organisationens anställda producerade i den omfattning som man ville (och lydde organisationsledningen). Eftersom det i början av förra seklet fanns överskott på arbetskraft och en syn på människor som produktionsfaktorer som hade få eller inga rättigheter kunde man behandla människorna på ett, som vi skulle tycka idag, inhumant vis. Betoningen låg på olika slags kontrollsystem. Denna syn på organisationsstyrning liknar den mekaniska styrningen som när man kör bil, att föraren bestämmer vilket håll bilen ska gå genom att vrida på ratten varefter bilen svänger direkt åt det håll som föraren vill. Förhållandet däremellan antas vara 1:1.

Men i en organisation finns det emellertid inte en sådan direkt överensstämmelse mellan vad föraren (organisationsledningen) vill och vad utfallet blir i organisationens verksamhet. I alla organisationer finns ”störningsmoment” som på olika sätt sätter käppar i hjulet för den som förväntar sig att styrningen ska få det planerade genomslaget – det uppkommer ett ”styrglapp” (Forssell och Ivarsson Westerberg, 2007). Styrglappet är skillnaden mellan ledningens intentioner och utfallet av styrningen, och varierar mellan olika organisationer och situationer. Detta är en fråga som behandlats och diskuterats i stor omfattning inom organisationsforskningen under beteckningarna styrproblem eller implementeringsproblem. Det finns organisationsforskare som menar att vi hellre bör tala om styrförsök i organisationer snarare än styrning, eftersom styrning blir alltför missvisande då vi tror att all styrning också genomförs i praktiken exakt som det är tänkt i teorin (Czarniawska 1992).

2.1. Styrproblem i organisationer

Styrproblem uppstår därför att organisationer är komplexa till sin natur. Ju större en organisation är desto svårare blir det för organisationsledningen att direkt övervaka och kontrollera vad som sker till följd av en styrintention. När organisationen blir större innebär det också oftast att den innehåller fler människor och hierarkiska nivåer, det vill säga att styrkedjan består av flera länkar. Graden av komplexitet i ett organisatoriskt system har direkta konsekvenser för storleken på styrglappet. Det vill säga att ju längre och mer komplex styrkedja med flera aktörer inblandade i styrningen, desto större styrglapp är att förvänta och med detta också mer styr- och implementeringsproblem. I en välkänd typologi över olika slags system och dess komplexitet listar Boulding (i Scott, 2003) nio typer av system med ökande grad av komplexitet. De enklaste typerna är mekaniska system där delarna har en direkt påverkan på varandra, det vill säga har ett litet styrglapp. Exempel är atomer eller klockor. De mest komplexa systemen är sociala och mänskliga system och system

där det finns okända storheter, till exempel organisationer. De har ett stort styrglapp eftersom de har ett större behov av att kommunicera och förmedla information, är mer öppna för omgivningens påverkan och mer förändringsbenägna, vilket ”stör” den ideala styrningen i systemet (Boulding 1956).

Ett av styrningens största problem, och som är upphovet till att det finns ett ”styrglapp” i organisationer är de människor som arbetar i organisationen. Det beror på att människor tolkar och översätter styrningen (styrsignalerna) utifrån sin egen situation beroende på deras erfarenheter, utbildning, vanor eller vilja. Ett misstag som ofta görs vid utformningen av styrning är att man då utgår från idén om styrning utifrån de enklaste mekaniska formerna i Bouldings typologi, och tillämpar dem på system med högre grad av komplexitet som till exempel organisationer.

2.2. Styrning i offentlig verksamhet

Styrning har en särskild dimension när det gäller offentlig verksamhet. Den offentliga verksamheten vilar ofta på lagar och regler som det är tänkt att myndigheter, befattningshavare och förvaltningstjänstemän ska utgå ifrån och arbeta i enlighet med. Att styrningen är en grundläggande process i statskicket kan man få en antydning om i en av våra grundlagar, Regeringsformen, där det i första paragrafen står ”regeringen styr riket”. Utgångspunkten är den parlamentariska styrningskedjan där folkviljan idealt ska komma till uttryck i förvaltningens verksamhet (Lundquist 1998). För att kunna styra riket sker styrning på flera olika nivåer, med en mängd olika *styrmedel*. Talar man allmänt om politisk styrning av förvaltningen kan man dela upp den i åtminstone tre nivåer som har olika abstraktionsgrad. För det första är hela förvaltningssystemet invävt i en kontext där yttre händelser, organisationer, idéer och trender påverkar – ett slags omvärldsstyrning. För det andra driver regeringar politik inom ett visst område eller sektor som är generell till sin karaktär, och för det tredje styr regeringar mer konkret myndigheter och offentliga organ inom dessa områden (Hall och Löfgren 2006).

När vi talar om styrning av förvaltningen utifrån den ideala parlamentariska styrningskedjan hamnar fokus på regeringens styrning *av* myndigheterna. Och talar man om styrning av myndigheterna är det lätt att tro att det är den enda styrningen som är relevant i sammanhanget, det vill säga att styrningen går uppifrån och ned, från regering till myndighet. Men det finns också andra styrrelationer som påverkar utfallet av politiken. En sådan är den som pågår inuti myndighetsorganisationerna. Därför kan vi tala att styrning sker både *av* och *inom* förvaltningsorganisationerna.

Dessutom förekommer styrrelationer mellan förvaltning och medborgare, medborgare och riksdag samt riksdag och regering. Som en aktör i styrningen av det offentliga har också EU fått en allt större roll, en aktör som påverkar alla andra. Givetvis sker allt detta i en samhällskontext där en mängd händelser och andra omvärldsfaktorer påverkar styrrelationerna. Exempel på sådana är medierna, ekonomisk konjunktur och opinionsbildning.

När det gäller den politiska styrningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna har regeringen ett antal styrmedel till sitt förfogande. Enligt standardlitteraturen på området är följande politiska styrmedel viktigast (Petersson och Söderlind 1993, Larsson 1994):

- Finansiell styrning
- Målstyrning
- Uppdragsstyrning
- Utnämningar
- Informella kontakter
- Regelstyrning
- Organisering

I texter från myndigheter definieras styrningen genom följande styrmedel (Statskontoret 2011, SOU 2007, Prop. 2009/10:175):

- Reglering
- Organisering

- Utnämning
- Resultatstyrning
- Finansiell styrning
- Styrning genom tillsyn, kontroll och utvärdering

Ett sätt att belysa förhållandet mellan styrningsnivåer och styrmedel är att skilja mellan direkt och indirekt, respektive generell och specifik styrning. När politiska styrmedel som motsvarar de respektive nivåerna förs in kan följande matris ställas upp:

Styrningsdimensioner	Direkta	Indirekta
Generella	Lagar, strategier, nationella handlingsplaner	Omvärldsstyrning: politiska uttalanden, ”storytelling”, ideologier, medier, internationalisering, förvaltningspolitik
Specifika	Myndighetsstyrning: regleringsbrev, uppdrag, mål, tillsyn och kontroll, budget, utnämningar	Organisering, informella kontakter

Figur 1. Styrningsdimensioner i regeringens styrning av myndigheter.

Den direkta generella styrningen (rutan längst upp till vänster) är hierarkisk och riktar sig från regeringen till sektorer eller politikområden snarare än specifika myndigheter. Den specifika direkta styrningen är likaledes ett uttryck för en traditionell hierarkisk styrning, med skillnaden att styrningen ofta riktar sig till enskilda myndigheter och har ett konkret innehåll där departementen formulerar mål eller uppdrag som myndigheterna ska uppfylla. Detta kan ses som ett uttryck för den traditionella relationen mellan politik och förvaltning där politiken ”beställer” eller ”beordrar” myndigheterna att genomföra de politiska besluten. Går vi sedan ett steg till höger i matrisen kommer vi till

indirekt styrning. Sådana styrmedel kan vara svårare att använda eftersom det finns en vagare koppling mellan intention och utfall. Det går inte på samma sätt att förutse vad som sker när man till exempel inrättar ett nytt organ på något område. Specifika sådana (nedre rutan till höger) som riktar sig mot enskilda myndigheter är till exempel utnämningar, organisering och en allmän personalpolitik. Än vagare koppling blir det i den översta högra rutan som handlar om indirekta, generella styrmedel. Till dessa hör mer allmän opinionsbildning och ideologisk styrning som används i ett längre perspektiv och med betydande osäkerhet.¹ Styrmedlen är inte isolerade från varandra, utan används samtidigt i en styrmix när regeringen försöker styra politikens inriktning på något område. Den politiska styrningen är således en kombination av direkta, indirekta, specifika och generella styrmedel.

2.3. Statens styrning av kommuner och landsting

Denna bild av styrning får ett något annat innehåll när det handlar om statens styrning av kommuner. Främst beror det på att staten generellt har mindre möjligheter att styra kommuner på grund av det kommunala självstyret. I Statskontorets rapport om statens styrning av kommunerna ges en mer detaljerad bild av hur denna styrning går till (Statskontoret 2016). Många myndigheter utövar styrning var för sig över kommunala verksamheter på olika sätt, antingen genom föreskrifter eller genom tillsyn. Andra myndigheter styr via specialdestinerade bidrag och vissa genom överenskommelser med SKL. Annan styrning handlar om nationella riktlinjer eller inriktningsdokument som nationella handlingsprogram eller planer som också kan ha råd, vägledning, handböcker och rekommendationer kopplat till sig. I övrigt nämner Statskontoret nationella samordnare som kan

¹ Ibland används benämningen styrformer och man räknar då upp procedurstyrning, processtyrning, organisationsstyrning, personalstyrning och målstyrning som de vanligaste formerna. Se Olof Petersson (2003): *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS förlag.

förekomma inom särskilda områden som berör kommunernas verksamhet samt tillsyn, utvärdering och uppföljning som ett särskilt sätt att styra. I detta ingår insamling av statistik till databaser som till exempel Kolada² eller Skolverkets databas SIRIS. Som övergripande kategorier anges att all denna styrning kan delas upp i regelstyrning, finansiell styrning eller annan styrning eller informativa styrmedel, där den sistnämnda kategorin består av olika slags ”mjuka” styrmedel som kan vara information, kunskap eller rådgivning.

Översatt till den uppdelning av styrningsdimensioner som gjordes ovan för styrningen av myndigheter kan motsvarande matris skapas för statens styrning av kommunerna:

Styrningsdimensioner	Direkta	Indirekta
Generella	Lagar, strategier, nationella handlingsplaner	Omvärldsstyrning: politiska uttalanden, ideologier, medier, internationalisering
Specifika	Specialdestinerade statsbidrag	Råd, rekommendationer, riktlinjer, utbildning, tillsyn och kontroll

Figur 2. Styrningsdimensioner i regeringens styrning av kommunal verksamhet.

Den dimension som den här rapporten fokuserar på är den indirekta specifika statliga styrningen (rutan längst ned till höger), och vilken administration som är kopplad till denna.

² Kommun- och landstingsdatabasen.

3. Vad är administration?

Men vad är då administration och vad är den till för? En huvudfunktion är att hålla igång den organisatoriska ”maskinen”, och att skapa förutsättningar för kontinuitet i organisationer (Forsell och Ivarsson Westerberg 2014). I tidigare organisationsforskning ansågs ledning och styrning vara en del av administrationen, men numera är det vanligt att man skiljer administration från ledning och styrning – som på engelska kallas management – och att se administration mer som ett stöd för ledning och styrning, men förstås även för kärnverksamheten. Administrationen har inget egenvärde, dess värde består i det stöd den kan ge den övriga organisationen. Administration har en inåtriktad sida som handlar om att stödja och samordna kärnverksamheterna så att de kan löpa och upprätthållas över tid. Eftersom ingen organisation är självtillräcklig utan interagerar med en omgivning, som i hög grad består av andra organisationer och människor, har administration också en utåtriktad sida, som handlar om att hantera kontakter med omgivningen. Dessa innefattar fysiska resurser, som pengar och allehanda varor och tjänster, men organisationer interagerar även på andra sätt med omgivningen. Dels har den relationer med intressenter av olika slag, bland andra sina huvudmän och avnämare, dels verkar organisationer i en värld av idéer, föreställningar och normer, som bland annat talar om hur organisationer bör göra och vara (Christensen, et al. 2005). Sammantaget innebär detta att administrationen dels ska bidra till en effektiv verksamhet i resurstermer, dels stärka organisationens och verksamhetens legitimitet inåt och i synnerhet utåt, mot diverse intressenter.

Den viktigaste gemensamma nämnaren för all administration, oavsett om den är inåtriktad eller utåtriktad, vare sig den koncentrerar sig på att förbättra effektiviteten eller på att stärka legitimiteten, är information och informationshantering. Information behövs bland annat för att kunna kontrollera och styra verksamheten och för att kunna fatta beslut. Information behövs även för att överföringar mellan olika personer och enheter över tiden ska kunna ske (sjukvårdens journaler har denna funktion som organisatoriskt minne), och ett tredje syfte är att informera externa intressenter (allmänheten, medborgarna) om olika aspekter av verksamheten.

I praktiken uttrycks detta i redovisningar, statistik, rapporter, planer, kvalitetsarbete, dokumentation av olika slag. Ofta är det direkta arbetet med klienter (patienter, brukare) nära kopplat till en administrativ aktivitet av något slag, information som hämtas in, registrering av åtgärder i journaler och register, utfärdande av intyg med mera. Aili och Brante (2006) kategoriserar denna typ av arbete där olika slags uppgifter på olika sätt är sammanflätade som antingen *synkront* – olika slag av aktiviteter sköts samtidigt, som *intermittent* – en uppgift avbryter en annan som sedan återupptas, eller som *invasivt* – en arbetsuppgift utförs i en annan. Något som förändrat och driver på det administrativa arbetet är den omfattande användningen av IT. Det går idag enklare och snabbare att administrera, men samtidigt ökar också möjligheterna och kapaciteten.

3.1. Mer eller mindre administration?

Vad går att säga om omfattningen av administration och hur förändringen ser ut? Den sammantagna bilden är att det med stor sannolikhet är så att det administrativa arbetet ökar, och har gjort så sedan ungefär 1990-talets början. Men det går helt enkelt inte att ange något kvantitativt mått på förändringen. De administrativa arbetsuppgifterna består till stor del av dokumentation, möten och kommunikation. Men variationen är stor be-

roende på vilken personal- eller yrkesgrupp eller vilken organisatorisk enhet som avses.

En förändring, förutom omfattning, är att administrativt arbete ingår som en del i alla typer av arbete. Yrkesstatistik visar att det finns färre sekreterare och kontorsassistenter som traditionellt arbetat med administration, men fler som administrerar som en del av sitt arbete. Detta är en del av en övergripande förändring av arbetslivet, som innebär att fler människor sysslar med ekonomi, försäljning och IT och mindre med tillverkning och industriproduktion. Arbetslivet har förändrats mot det administrativa hållet. Eftersom det samtidigt skapats nya administrativa yrkeskategorier kan en stor del av administrationen osynliggjorts i statistiken. Det finns färre administratörer men fler yrkesgrupper som sysslar med administration, och yrkesgrupper som traditionellt utfört kärnverksamheten sysslar allt mer med administration – en parallell utveckling.

Studier visar att en viss typ av administrativt arbete har ökat. Det är sådant arbete som har med ekonomi, redovisning, analys och uppföljning att göra. Det har skett ett skifte från administration till management (Forssell och Ivarsson Westerberg 2002, 2010). I och med detta ”ideologiskifte” förändras synen på arbetet. Management är inte längre en belastning för kärnverksamheten utan tvärtom en förutsättning för den. Den som håller på med management är högkompetent och kvalificerad till skillnad från administratören. Detta sätt att tänka gör att man inte reflekterar över att det sker en administrativ tillväxt. I den mån man gör det menar man att det är nödvändigt för att effektivisera verksamheten. Det paradoxala inträffar att man ökar administrationen för att kunna minska densamma. Denna förändring kan benämnas ”professionalisering” av det administrativa arbetet eftersom administrationen i sig utvecklas till något som anses nödvändigt och nyttigt och som kräver specialistkompetens.

Den andra förändringen är att den traditionella typen av administrativt arbete, det vardagliga kontorsarbetet, allt mer görs av dem som arbetar i kärnverksamheten. Man blir sin egen sekreterare. En viktig anledning till detta går att finna i datori-

seringen av arbetsplatsen, då nya datasystem och datarutiner används i stor omfattning på våra arbetsplatser. En direkt effekt är att varje anställd ägnar allt mer av sin arbetstid med datorarbete i olika former. Ett sätt att beskriva utvecklingen är att det idag finns färre administratörer, men fler som administrerar. Denna förändring kan benämnas "amatörisering" eftersom kontorsarbetet tidigare utfördes av personal som var utbildade för detta.

En vanlig uppfattning är att nedskärningar i administrationen är möjlig och att man genom sådana effektiviserar arbetet. Men tidigare forskning visar att det finns en viss typ av administrativa processer som inte går att ta bort därför att de är helt grundläggande för organisationen, och därför flyttar det med nödvändighet till andra yrkesgrupper (Ivarsson Westerberg 2004). Det innebär att samtidigt som det troligen har skett en *ökning* av det administrativa arbetet, har det skett en *förskjutning* av administrativt arbete till de yrkesgrupper som arbetar i kärnverksamheten eller "i linjen". Detta som en direkt effekt av att besparingsåtgärder på många håll genomförts inom den offentliga sektorn i form av minskningar av den administrativa personalen.

En annan diskussion som ofta dyker upp i detta sammanhang är skillnaden mellan bra och dålig administration, onödig eller nödvändig eller till och med ond eller god administration. Ur ett organisationsteoretiskt perspektiv är det svårt att påstå att administrationen är onödig, eftersom administrationen har som funktion att hålla ihop organisationen. Dessutom har administrationen andra viktiga funktioner som att se till att organisationen fungerar så smidigt som möjligt, skapa organisatoriskt minne, transparens och rättssäkerhet. Vad som ligger till grund för uppfattningen om den onödiga administrationen är att det finns en tendens att administrativa processer uppfattas som alltför tillkrånglade och byråkratiska i negativ bemärkelse.

3.2. Styrning och administration

Vilket samband finns det mellan styrning och administration? Utifrån ett öppet organisationsteoretiskt perspektiv som betonar

omgivningens påverkan på organisationer (Scott 2003) är en lärdom av tidigare forskning att organisationer är omgivna av motstridiga krav som leder till att de reagerar (Scott och Meyer 1994), antingen i form av strukturella anpassningar (Oliver 1991) eller att behoven av olika slags redovisningar, presentationer och information om organisationernas verksamhet ökar (Blomgren och Sahlin-Andersson, 2003, Ivarsson Westerberg 2004, Forssell och Ivarsson Westerberg 2014).

Kraven härrör ofta från externa intressenter: från regeringen, lagstiftningen och statliga myndigheter, men även från andra organisationer, såsom fackförbund, miljöorganisationer, medier, ackrediteringsorganisationer och en mängd andra intresseorganisationer. Redan på 1960-talet påpekade Rhenman och Stymne (1973) att företag har ett antal intressenter som strävar efter att påverka organisationerna på olika sätt, vilket leder till att företagen producerar administration för att tillfredsställa intressenterna.

Organisationers omgivning utgörs av dels den tekniska, dels den institutionella omgivningen (Scott 1995). Den tekniska omgivningen är den omgivning som omger och har utbyte med den del av organisationen där produktionen sker (Thompson, et al., 1959). Hit kan processer som organisering, resursallokering, kontroll- och rapportsystem och ledning hänföras. Utbyte med omgivningen sker i form av exempelvis marknadsföring och försäljning, inköp, finansiering och anställningar. Den institutionella omgivningen utgörs istället av idéer, föreställningar och normer, eller med andra begrepp legala, sociala och mentala strukturer (Furusten 2007) som organisationer (liksom organisationsledning och alla medarbetare) är inbäddade i. Dessa utgör en stark press på hur organisationer bör se ut och bete sig.

Genom att anpassa sig till den tekniska omgivningen och dess krav försöker organisationer bli så effektiva som möjligt, medan anpassningen till de institutionella omgivningskraven ökar legitimiteten. Genom detta ökar organisationerna möjligheten att belönas för sin följsamhet med omgivningen, och därmed bidra till effektiviteten (Meyer och Rowan 1977). När det gäller administration kan det således enligt detta resonemang innebära att

administrativa strukturer och administrativt arbete inte nödvändigtvis behöver vara resultatet av någon rationell process, eller strävan efter att effektivisera organisationer, utan kan lika gärna handla om att legitimera organisationen, det vill säga användas i syfte att presentera eller kommunicera. Denna typ berör således modeller och processer i syfte att öka organisationers legitimitet, där exempel kan vara kvalitetssäkringssystem, miljöledningssystem och system för införande och uppvisande av så kallat ”social responsibility” (Grafström, Göthberg och Windell 2015). Även strävan efter transparens inom exempelvis sjukvården driver fram olika typer av granskningar och redovisning som leder till mer administrativt arbete (Forssell och Ivarsson Westerberg 2006).

Mycket tyder på att det ökande administrativa arbetet i den offentliga sektorn kan härledas från den uppsjö av styrförsök och krav som offentliga organisationer är föremål för, såväl från den tekniska som från den institutionella omgivningen. Flera av dessa kan kopplas till förändringar av den svenska offentliga sektorn, såsom den ökade invärdheten i EU, införandet av management och marknadsmodeller (ofta kallad New Public Management) samt den omfattande användningen av IT. Andra kan kopplas till mer övergripande idéer om hur organisationer bör styras och ledas, hur planering, granskning och beslut fattas. Dessa idéer är starkt förgivettagna i samhället i stort, och utgår från en instrumentell rationalitet som bygger på konsekvenslogik, kausalitet och logiskt förnuft.

Utifrån sådana idéer är tron på styrning och vad nya styrformer kan åstadkomma i en organisation starka, inte minst inom den offentliga sektorn. Man talar om styrkedjor, tydliga och smarta mål som förutsättning för att få genomslag för styrningen och för att kunna mäta, följa upp och utvärdera. Detta resulterar i styrning som syftar till att organisationer ska bli mer effektiva, men också att göra dem mer transparenta, rättssäkra och legitima. Nya krav tenderar också att läggas på redan befintliga krav utan att de tidigare tas bort. När organisationerna översvämmas av styrningsförsök riskerar det administrativa arbetet konkurrera

ut organisationernas huvudsakliga uppgifter, som kan vara att utbilda barn och unga, vårda äldre och sjuka eller lösa brott.

Sammanfattningsvis kan vi förstå den ökande administrationen i offentliga organisationer genom att resonera om vilka krav som ställs på dem. Offentliga organisationer är komplexa med multipla krav, och har inneboende målkonflikter, eftersom de samtidigt ska uppnå krav på effektivitet, demokrati och rätts-säkerhet (Lundquist 1998) samt professionalitet (Premfors, et al. 2009). De teoretiska idéerna om styrning och administration kan sammanfattas i några punkter:

- Styrning ställer krav på organisationer som svarar med administration.
- Ju mer styrning, desto fler krav, och desto mer administration.
- Ju fler aktörer som är iblandade, desto fler krav, och desto mer administration.
- Organisationer som har många kontakter med omgivningen utsätts för fler krav, och desto mer administration krävs för att hantera kraven.

Den fortsatta dispositionen av rapporten är att vi i följande kapitel går igenom de empiriska områdena skola, förskola och primärvård. I varje avsnitt ger vi exempel på administrativa processer som därefter kopplas till statens styrning, särskilt den indirekta styrningen. Vi avslutar med ett avsnitt där vi analyserar och drar några slutsatser om på vilket sätt den statliga styrningen ger administrativa konsekvenser. Men först besöker vi skolan och ger en bakgrund om skolans styrning och administrativa arbete.

4. Skolans styrning och administrativt arbete

Hur styrs skolan, och vilken administration ger styrningen upphov till? Det är frågorna som vägleder detta avsnitt. Ett vanligt sätt att definiera hur skolan styrs är att räkna upp vilka styrdokument som ligger till grund för styrningen. Styrdokument utgörs av de specifika regler som gäller för skolans verksamhet, vilka är skollagen, förordningar, läroplanerna och kursplanerna. Förutom dessa bindande regler gäller också övrig lagstiftning som arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen, kommunallagen, förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Den direkta lagstiftningen som ofta är övergripande till sin karaktär uttolkas också för att få högre grad av konkretisering och bli vägledning åt praktisk handling. På skolans område är det främst Skolverket som gör denna uttolkning genom sina allmänna råd och rekommendationer för hur skolans författningar kan tillämpas. De allmänna råden måste alltid utgå från en författning. Det finns till exempel allmänna råd om bedömning och betygssättning och skolbarnsomsorg.

Som komplement till den statliga regelfloran, utfärdar också huvudmännen, kommunen eller den fristående skolan, egna regler och styrmodeller. Dessa är antingen direkta på grund av att lagstiftningen riktar sig mot huvudmännen, men också en del av huvudmännens egna styrsystem. Ofta samspelar den statliga styrningen och styrningen från huvudmannen.

I detta avsnitt om skolans styrning, och den administration som styrningen ger upphov till kommer tre exempel tas upp som illustrerar hur styrningen tar sig uttryck. Dessa tre exempel är skolans arbete mot systematiskt kvalitetsarbete, diskriminering

och kränkningar och Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Det ska ges en beskrivning av hur styrningen går till, vilken administration den ger upphov till samt vilka aktörer som är inblandade i styrningen.

Men först ska det diskuteras mer övergripande om administrativt arbete i skolan, hur omfattande den är och vad som ansetts ligga bakom den ökande administrationen. Särskilt ska vi lyfta fram rektorernas roll och administrativa arbete, eftersom det är dem som chefer för skolenheter administrativa krav oftast riktar sig till.

4.1. Varför så mycket administration i skolan?

Det verkar finnas en stor överensstämmelse mellan svenska och internationella studier om att det administrativa arbetet i skolan ökar för alla kategorier av lärare och rektorer, även om graden varierar mellan olika skolor. Det finns också en samstämmighet kring att administrationen läggs ovanpå allt annat arbete, vilket gör att den totala arbetsmängden ökar. Detta riskerar leda till stress, mindre arbetslust och sämre arbetsmiljö (Lärarnas riksförbund 2011).

Några förklaringar till den ökade administrationen är de ökade kraven på dokumentation samt att det på skolans område finns en omfattande och komplex styrning. Skolan är exempel på ett område där flera förvaltningsnivåer och många olika aktörer är inblandade i styrningen. Jarl, Kjellgren och Quennerstedt (2007) delar upp styrningen i juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning och diskuterar alla de styrmedel som används från stat, kommuner och skolorna själva. De konstaterar att styrningen på skolans område blivit mindre detaljreglerad och mer målstyrd, vilket har lett till en decentralisering. Samtidigt är det en omstridd fråga huruvida det har lett till ökat eller minskat handlingsutrymme för skolorna. Men detta var före de reformer som genomfördes efter 2006. Bland de reformer som genomförts därefter kan nämnas nya läroplaner, kursplaner och kunskapskrav inom grundskolan och motsvarande skolformer, en refor-

merad gymnasieskola och gymnasial vuxenutbildning, ny betygsskala, förändringar av förskolans läroplan, ny skollag, förstelärarreformen, inrättande av Skolinspektionen och stärkt granskning, inrättande av lärarlegitimation, och så vidare. Syftet med alla reformer är enligt förarbetena till nya skollagen att öka fokus på kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165).

Andersson (2010) kallar den kontroll och utvärderingsregim som under senare år växt fram i skolans värld för en ”centralisering bakvägen”. Det dominerande statliga styrmedlet är nu kontroll och granskning. Kontrollfilosofin med kvalitetsidén som nav, består av ett alltmer heltäckande system med delar som: skolinspektion, standardiserade kvalitetsredovisningar, gemensamma indikatorområden, enhetliga resultatmätt, offentliga inspektionsrapporter, Skolverket som kontrollmyndighet, provsystem som utvecklas och ges större betydelse för fler skolår (s. 138).

Kraven leder till det som Hofvendal (2010) talar om som ”förpappring” i skolan, vilket innebär att 1) verksamhetens genomförande kräver att man i förväg fyllt i något formulär 2) verksamhetens genomförande går till stor del ut på att granska, jämföra, fylla i och underteckna olika papper 3) verksamhetens genomförande omfattas av att man läser upp vad någon fäst på papper i ett tidigare skede. Han fokuserar särskilt på utvecklingssamtalet som uppvisar alla tecken på förpappring, vilket är en förändring, och han menar att man närmar sig den gräns då förpappringen innebär att den sociala relationen kan ersättas av själva papperet.

En annan förklaring är att Sverige under senare år fått fler och tidigare nationella prov. En ESO-rapport menar att det kan bidra till att vårt skolsystem stabiliseras och att den nedåtgående trenden i de internationella kunskapsmätningarna bryts. Men samtidigt tar administrationen av dem och provförberedelserna tid och kraft som lärarna ofta hade kunna använda bättre om de utgått ifrån de egna elevernas behov (Åman 2011).

Den ökade administrationen kan således sättas i samband med förändringar i styrningen av skolan. Man talar om en ökande dokumentation till följd av ökade krav på uppföljningar, infor-

mation, jämförelser och granskning i flera olika led. Dels handlar det om en ökad information och uppföljning om elevers resultat gentemot föräldrar, dels handlar det om ökade krav från statsmakterna på skolorna att redovisa och dokumentera.

Förutom ökade krav och mer granskning ger jämförelser upphov till administration. Jämförelser sker dels både på kommunal nivå där det fria skolvalet har gett upphov till en marknad som driver på jämförelser mellan skolor, dels har det utvecklats index, rankingar och mått som ställer elevers resultat mot varandra varav PISA-jämförelserna är de mest omtalade. Förutom att friskolereformen innebär att skolor jämför sig med varandra, och att kommuner samlar nyckeltal för detta som service till medborgarna, innebär den också att man på olika sätt försöker dra till sig elever genom marknadsföring. Skolor ska bli unika i förhållande till andra. Även om ingen kartläggning gjorts av det arbete och kostnader som läggs ned på marknadsföring har kostnaden uppskattats till minst 150 miljoner kronor per år, dessutom har dess effektivitet ifrågasatts (TT 2012).

4.2. Rektor – en roll mellan olika krav

Den som tycks drabbas mest av den komplexa styrningen och de ökade kraven på skolan är rektorn. Det har konstaterats i flera studier att rektorn har en utsatt position som innebär att hantera motstridiga krav (Augustinsson och Brynolf 2009), olika slags institutionella logiker (Jacobsson och Svensson 2017) och att denne befinner sig i ett korstryck mellan olika hierarkiska nivåer, olika relationer och olika skolkulturer (Brüde Sundin 2008). I denna position uppstår hela tiden dilemman och lojalitetskonflikter. Rektorer i grundskolor ska både vara pedagogiska ledare och administrativa chefer. Många rektorer kommer också från lärarkyrket, vilket gör att de ställs inför å ena sidan krav på att utveckla undervisning, stödja, stimulera och entusiasmera lärarna och å andra sidan styra och kontrollera så att huvudmannens mål följs. Augustinsson och Brynolf (2009) menar att:

Hur vi än definierar ledarskapet innebär rektorns roll att denne befinner sig i utrymmet mellan lärarpersonal, kommunpolitiker och kommunala tjänstemän. Ett rum som är fyllt av förväntningar, tolkningar, krav och önskemål. Samtidigt riktar sig många av de nationella uppdragen direkt till rektor som myndighetschef.

Det är tydligt att rektorernas roll befinner sig i ett gränsländ mellan skolpolitik, byråkrati, profession och pedagogik (Ivarsson Westerberg 2011). Jarl menar att rektorerna allt mer kommit att betraktas som en egen profession till följd av skolreformerna under 1980- och 1990-talet (Jarl 2007). Men flera forskare pekar emellertid på att lärarnas och rektorernas handlingsutrymme minskat i samma takt som den centrala styrningen ökar och den statliga kontrollregimen stärks (Forsberg och Wallin 2006).

4.3. Vad gör rektorerna hela dagarna?

I flera artiklar i Skolledaren (Skolledarnas tidning) framträder rektorer som hävdar att skolan håller på ”att drunkna i papper”, att ”datasystem låser rektorer vid skärmen”, att dagarna består av ”oräknliga möten och massor av administration” och att detta leder till stress (Skolledaren 9/2005, 4/2009, 1/2011, 4/2011). Dessa intryck förstärks av de undersökningar av rektorers arbetstid som gjorts. I Skolledarnas arbetsmiljöundersökning från 2007 menar man att allt för många rektorer lägger allt för mycket av sin tid på administrativa uppgifter som någon annan sannolikt skulle utföra billigare och kanske även bättre. Det är i första hand allmän assistenthjälp man efterfrågar, vilket kan tolkas som att det är rektor som i dagsläget utför många av de mer rutinmässiga administrativa arbetsuppgifterna på en skola. Skolledarna anser att detta är ett slöseri med resurser och kortsiktigt tänkt att ha relativt välavlönad personal som utför rutinuppgifter samtidigt som utvecklingsfrågorna blir lagda åt sidan.

En annan undersökning genomfördes av Lärarförbundet 2009 (Tid att leda – en rapport om skolledares arbetstid). I den tillfrågades nästan 1 000 skolledare i förskolan, grundskolan och gym-

nasieskolan om sin arbetstid. Den bild som framträder i undersökningen är att skolledarnas arbetsbörda är stor och att de arbetar många timmar i veckan. De menar att ekonomi- och personadministration tar för mycket tid på bekostnad av den tid som istället borde ägnas åt det pedagogiska uppdraget. Många skolledare upplever också att de har för många underställda och en stor grupp efterfrågar fungerande stödfunktioner.

Läraryrket konstaterar att för att kunna vara en god pedagogisk ledare behöver skolledarna bättre möjligheter att ägna sig åt sitt pedagogiska uppdrag. Detta skulle kräva avlastning när det gäller ekonomi och personaladministration, fungerande kansliresurser och vaktmästeri.

I Brüde Sundins avhandling (2008) studeras rektors ledarskap, och en rektor följs i vardagen med hjälp av en etnologisk forskningsansats. Ett första intryck är att rektorn nästan enbart sysslar med administration, men det visar sig att rektorn ägnar sig åt ett stort antal olika arbetsuppgifter som spänner ifrån att fylla på papper på toaletterna till att arbeta med budget eller skolutveckling. Tidigare studier om rektorers arbete visar att administrativt arbete och konferenser upptar mycket av tiden, och att arbetet består av många avbrott samt korta och blandade arbetsuppgifter (Wolcott 2003). På en mer övergripande nivå, även om det är svårt att definiera vad en skolledares ledarskap är, menar Brüde Sundin att det handlar om att skapa relationer, kommunicera och att delta i ständiga möten. Många studier visar liknande resultat, att den mesta delen av tiden går åt till rollen som chef och arbetsledare, det vill säga administration (Cam-burn, Spillane och Sebastian 2010).

I utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet som lade fram sitt betänkande 2015 (SOU 2015:22) genomfördes en kartläggning av vad rektorer använde sin arbetstid till. Studien byggde på att de 68 deltagande rektorerna fick fylla i sin arbetstid i en loggbok. Förutom tidsloggen som skulle fyllas i varje dag ombads även deltagarna att svara på några frågor där de fick göra bedömningar och uppskattningar om sin tidsanvändning. Arbetstiden registrerades i 16 förbestämda kate-

gorier som hade diskuterats fram tillsammans med en grupp av deltagare. Resultaten var för det första att rektorer arbetade i snitt ungefär 47 timmar i veckan, vilket var till exempel 5 timmar mer än förskolecheferna. Arbetsbelastningen är högst och mest splittrad i början av arbetsveckan medan torsdag och fredag består av färre arbetsuppgifter och kortare arbetsdagar. Den kategori som tar mest tid är det som kallas rutinadministration (7 timmar/vecka), följt av möten med huvudman (4,5 timmar/vecka). När det gäller administrativa krav anges att huvudmannen kräver kvalitetsredovisning/kvalitetsarbete, uppföljning, ekonomi, personal, verksamhet (intern kontroll), statistik, interna undersökningar/kartläggning, handlingsplaner, lägga upp anställning. Den administration som är påkallad av myndigheter anges vara beslut enligt skollag, SCB/statistik, arbetsmiljöarbete, skolinspektion, anmälningar, rehab och brandskydd. Utredningen sammanfattar att:

Det är tydligt att en betydande del av rektorernas arbete är att vara en kommunal tjänsteman och hantera enhetens administration. Det innefattar såväl rutinadministration som strategisk administration. Administration som att fylla i olika dokument och schemalägga kan ha stor pedagogisk betydelse eller ingen alls (SOU 2015:22, s 138).

I en återkommande internationell undersökning av lärares och rektorers arbetsvillkor, TALIS 2013, framgår att rektorer lägger det mesta av sin tid (41 procent) på administrativa uppgifter och ledningsuppgifter. I TALIS-undersökningen definieras administration som att arbeta med personalfrågor, föreskrifter, rapporter, skolbudget, schemaläggning och klassindelning, strategisk planering, styrnings- och ledningsaktiviteter samt svara på frågor från myndigheter på nationell, regional, läns- eller kommunnivå. Undersökningen visar också att svenska rektorer lägger mest tid av alla länder (51 procent) på administration tillsammans med Nederländerna (54 procent), Danmark (51 procent), och Tjeckien (50 procent) (Skolverket 2014).

Den höga andelen administration har kopplats till hur styrningen är utformad och de krav som ställs från staten och huvudmannen. Skolkommissionen (SOU 2017:35) menade att:

Det är sannolikt att svårigheterna att finna tid för kärnuppdragen undervisning respektive skolledning har ett samband med statens och huvudmannens styrning. Styrningen förutsätter uppföljning på alla nivåer och det är tänkbart att olika typer av dokumentationskrav genererat nya eller utökade arbetsuppgifter för lärare och skolledare under senare årtionden utan att andra arbetsuppgifter kunnat avvecklas i samma utsträckning (s. 208).

Skolkommissionens slutsats var att huvudmännen borde vara restriktiva med att belasta lärare och rektorer med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av dem som anges i de nationella styrdokumentet.

Vidare har mål- och resultatstyrningsmodellen framhållits som en av orsakerna till den ökande administrationen:

I SOU 2014:5 framhålls exempelvis att mål- och resultatstyrningen ökat den administrativa bördan på lärarna och rektorerna till följd av ökade krav på systematiskt uppföljning och dokumentation. Rektorerna upplever som nämnts en hög arbetsbörda som tycks ha ökat på senare år och som uppenbarligen riskerar att lägga en hämsko på det önskvärda pedagogiska ledarskapet (SOU 2015:22).

De flesta bedömare verkar vara överens om att den administrativa bördan ökat för rektorer och lärare, och att åtminstone en del av den beror på styrning i olika former. Trots att det finns flera undersökningar och kartläggningar om arbetstid och arbetsuppgifter, är det svårt att utifrån resultaten i dessa direkt avgöra vilket administrativt arbete som verkligen utförs samt på vilket sätt de arbetsuppgifterna är orsakade av styrkrav. Detta beror på att de administrativa kategorierna oftast är förbestämda och generella, samt att det som utförs sällas explicit kopplas till de krav som ställs.

Vi ska i nästa avsnitt ge tre exempel på statlig styrning som leder till administration i skolorna. Men det är inte enbart den statliga styrningen i sig som genererar administrativt arbete för rektorer och lärare. I styrningsprocessen finns flera aktörer och faktorer som tillsammans bidrar till en ökad mängd administration via statlig indirekt styrning.

4.4. Systematiskt kvalitetsarbete

Det första exemplet på administrativt arbete som följd av styrning hämtas i det systematiska kvalitetsarbetet (SKA). Här utgör skollagen utgångspunkten. Där sägs att varje huvudman systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen (Kap 4, 3§), och att detta ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå (4§). Ansvarig för detta arbete är rektor.

Termen systematiskt kvalitetsarbete skulle kunna översättas med ”ett system som innebär att man har koll på läget, och ordning och reda”. Dessutom ingår det i SKA att man ska göra analyser av varför saker och ting sker, till exempel varför resultat skiljer sig mellan pojkar och flickor eller mellan årskurser. Det är intressant att denna typ av arbete införs i lagar och förordningar, inte bara inom skolområdet. För statliga myndigheter kallas samma slags arbete för ”intern styrning och kontroll”, något som myndigheterna måste ägna sig åt enligt en förordning från 2009. Innebörden är densamma, att ha ordning och reda på verksamheten. Det handlar om att man via ett obligatoriskt administrativt ramverk, system, tänker sig att säkerställa att styrningen sker rationellt och får det genomslag man vill ha i verksamheten.

Ett exempel på hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs i en kommun hämtas här från Malmö. I en broschyr från Malmö stad ges en beskrivning av hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs. Syftet är enligt denna att sammanfoga den dubbla styrningen – den nationella och den kommunala. Dessutom ska man:

- tydliggöra styr- och ledningsverktyg för grundskolenämnden och grundskoleförvaltningen och definiera ett gemensamt förhållningssätt.
- i alla skolor kunna följa upp sin verksamhet, få underlag för jämförelse mellan år och lärande mellan varandra, underlag för analys och utvecklingsinsatser samt struktur för kvalitativa dialoger.
- i förvaltningen kontinuerligt kunna samla in, aggregera, sammanställa, tillhandahålla fakta och underlag och förvaltningsövergripande analysera och identifiera utvecklingsområden.
- av huvudmannen – nämnden och förvaltningsledningen – få underlag för att följa verksamheten och styra och leda förvaltningen.
- uppfylla skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete (Grundskoleförvaltningen, Malmö stad 2014).

Detta arbete ska bedrivas utifrån Skolverkets allmänna råd för hur skolan ska planera och följa upp sin verksamhet. Grundskoleförvaltningen sammanställer årligen en analys över läget i Malmö stads grundskolor. I den senaste analysen från 2017 anges vilka underlag som ligger till grund för rapporten. Där sägs:

Sedan 2014 har grundskolenämndens styr- och ledningsmodell implementerats och det systematiska kvalitetsarbetet utvecklats, vilket innebär att grundskoleförvaltningen har ett omfattande underlag för analyser. En viktig del av underlaget består av statistik och sammanställningar kring elever, personal och resultat i verksamheterna (Rapport Malmö stad 2017).

Förutom statistik och resultat från skolorna bygger årsrapporten på ett omfattande underlag:

Ytterligare ett underlag för rapporten är skolornas kvalitetsrapporter och åtagandeplaner samt de kvalitetsdialoger som genomförs mellan skolledning, utbildningschef och kvalitetsavdelning samt mellan nämndens presidium, förvaltningsdirek-

tör och utbildningschef [...] Därutöver har interna och externa utvärderingar och utredningar under 2017, t.ex. inom ramen för förvaltningens åtaganden, grundskolenämndens interna kontroll samt rapporter från Skolinspektionen samt EY kompletterat underlaget till rapporten. Nämnda underlag har analyserats i rektors- respektive stabsarbetsgruppen för uppföljning och analys, i stabsavdelningar samt i förvaltningsledningen. Den samlade analysen sammanfattas under analysavsnitten under respektive läroplansområde (Rapport Malmö stad 2017).

Efter avslutad Skolinspektionstillsyn har grundskoleförvaltningen i Malmö stad inlett ett flerårigt utvecklingsarbete med Skolverket inom ramen för myndighetens regeringsuppdrag Samverkan för bästa skola. IT-stödet i verksamhetsledningssystemet Stratsys har under 2016/17 kompletterats med ett IT-baserat beslutsstöd där omfattande data från olika system samlas. Beslutsstödet är ett verktyg för förvaltningens ledare och består av en applikation för skolstatistik och en för enkätresultat. Utöver kvalitetsdialoger sker årligen nio ekonomi- och HR-dialoger med syfte att följa upp och stödja rektor i dennes ansvar att hantera budget och bemanning. Årets analys visar att dessa dialoger har potential att utveckla återkopplingen till skolorna av det underlag som begärs in i uppföljningsarbetet av huvudmannen. De tre skolförvaltningarna har hållit en gemensam analysdag, där respektive förvaltningsledning har diskuterat gemensamma utmaningar och samverkansbehov ur ett 1-9-årsperspektiv. Förvaltningsledningarna avser att fortsätta utveckla gemensamma analyser och diskutera utvecklingsbehov som framkommer i förvaltningarnas systematiska kvalitetsarbete.

I exemplet från Malmö är det tydligt att det finns många aktörer inblandade i det systematiska kvalitetsarbetet. Förutom utgångspunkterna i skollagen och kommunen själv pekas ett antal andra ut i broschyren och kvalitetsrapporten. Det är Skolverket, Skolinspektionen, externa utvärderare som konsultfirman E & Y. Dessutom används ett verksamhetsledningssystem som kallas Stratsys i arbetet. En del av SKA handlar också om att föra ihop den statliga styrningen med den kommunala styrmodellen, det

som kallas den ”dubbla styrningen”. Sammantaget blir detta ett omfattande styrsystem som kräver administrativt arbete av skolor och skolförvaltningen.

4.4.1. Varför gör de på detta viset?

Vad som styr att systematiska kvalitetsarbetet får denna utformning är ett komplext samspel mellan ett antal olika aktörer. Detta eftersom det inte har angivits i lagtexterna hur ett sådant arbete ska bedrivas. I Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete finns emellertid en del av förklaringen till varför det blir som det blir. Där anges att:

Syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete är att synliggöra kvalitet och likvärdighet. Genom att planera, följa upp, analysera, dokumentera och utveckla utbildningen kan vi skapa och dela kunskap om vad som leder till framgång (Skolverkets hemsida).

Skolverket fortsätter med att ge mer konkreta anvisningar om hur detta ska gå till. Det beskrivs som en sekventiell process i olika faser, där varje fas omges av ett omfattande administrativt arbete med att samla in och sammanställa information om resultat och måluppfyllelse, analysera och bedöma, formulera tydliga mål och ange förväntade effekter. Allt detta ligger sedan till grund för en planering. Särskilt viktigt anger Skolverket dokumentationen vara eftersom den visar *vad som behöver utvecklas, varför och på vilket sätt*. Den behövs också:

... för att kunna följa en kvalitetsutveckling över tid och för att kunna se effekterna av utvecklingsarbetet. Dokumentationen möjliggör spridning av kunskap och erfarenhet och kan bli ett underlag för beprövad erfarenhet (Skolverkets hemsida).

När det gäller själva utformningen av dokumentationen finns det inga anvisningar om i skollagen. Enligt Skolverket allmänna råd kan det göras med hjälp av loggbok, portfolio, foto eller film. Men att det viktiga är att man har ett tydligt syfte med dokumen-

tationen och att den görs kontinuerligt (Skolverkets hemsida). Något som också sägs är att alla som är involverade i genomförandet, både personal och elever, också ska medverka i uppföljnings- och dokumentationsarbetet.

För de skolor och förskolor som vill testa statusen på sitt kvalitetsarbete har Skolverket också utvecklat ett verktyg för självskattning som kallas BRUK. Att använda sig av BRUK är enligt Skolverket en del av systematiska kvalitetsarbetet, eftersom det ska ”underlätta för förskolor, skolor och vuxenutbildning att synliggöra, följa upp, analysera, bedöma och utveckla kvaliteten” (Skolverkets hemsida).

Själva verktyget är uppbyggt i fyra områden som har ett antal indikatorer med underliggande kriterier som ska användas för att göra en självskattning. Efter skattningen analyseras resultaten för att komma fram till de områden som ska utvecklas.

På samma vis har Skolinspektionen ett verktyg på sin hemsida som syftar till att skolor och skolhuvudmän ska kunna kontrollera att de har rätt styrning och att ”styrkedjan” håller ihop. Där slås fast att huvudmannen, rektorn och lärarna alla har viktiga roller att spela i denna styrkedja. Till huvudmannen riktas uppmaningen att dokumentera.

Som huvudman ansvarar man för att ha ett utvecklingsarbete på huvudmannanivå och att man dokumenterar viktiga faser i detta, som uppföljning, analys och åtgärder för förbättring. (Skolinspektionens hemsida).

Det ges också anvisningar om att huvudmannen ska kräva in underlag från skolorna, eftersom de ”är avgörande för att förstå hur skolorna fungerar” (Skolinspektionen). Exempel på sådana underlag kan vara, enligt Skolinspektionen, skillnader mellan skolor, skillnader mellan ämnen och skillnader mellan pojkars och flickors resultat. Detta är viktigt för att kunna analysera och vidta åtgärder ifall måluppfyllelsen brister i något avseende (Kolla din styrkedja). Det som beskrivs är således hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska genomföras.

En annan aktör inom skolområdet, och som bidrar med råd och tips för utformning av skolors och huvudmäns systematiska kvalitetsarbete är Sveriges kommuner och landsting (SKL). SKL leder flera satsningar som handlar om att utveckla skolan för att uppnå bättre och varaktiga resultat. Enligt dem själva deltar ungefär hälften av Sveriges kommuner i en eller flera av SKL:s satsningar, som till exempel handlar om styrning och ledning, matematik, utveckling av skolans interna processer och arbets-sätt, samt metoder för att minska avhoppet från gymnasiet. SKL har också tagit fram en arbetsmodell för att utveckla den svenska skolan, som bygger på ”kända framgångsfaktorer” för hur elevers resultat kan förbättras genom en bättre styrning och ledning av skolan (SKL:s hemsida).

I fallet med det systematiska kvalitetsarbetet i Malmö stad var ett uttryckligt mål att föra ihop den nationella styrningen med styrningen från huvudmannen. Det finns en ”dubbel styrning” där huvudmannens eget kvalitetssystem ska gå ihop med det som krävs för skolan enligt skollagen. Många kommuner arbetar med kommunövergripande planerings- och kvalitetssystem som till exempel Stratsys som ger en färdig struktur för arbetet, och de flesta skolor använder något slags IT-system för att strukturera undervisning och återkoppling om resultat. Några sådana ”pedagogiska plattformar” är Infomentor, Schoolsoft, Unikum eller Skola24. Gemensamt för dem är att de ger en administrativ struktur åt skolorna som är enkel att presentera och använda i det systematiska kvalitetsarbetet. Några av dessa leverantörer av sådana system marknadsför sig också genom att peka ut fördelarna med sitt IT-system för att klara av skolinspektioner. Här är ett exempel från Infomentor:

- För dig som rektor innebär vår lärplattform en mängd fördelar.
- Effektivare och mer attraktiv skola
 - Från utfall till prognoser och löpande skolutveckling
 - Skolinspektionen får glädjetårar över ert systematiska kvalitetsarbete
 - Alla elever ska nå målen!
- (<http://www.infomentor.se/Fordelar/For-skolledaren>).

Företaget som marknadsför sin lärplattform tar således fasta på att det anses vara viktigt att kunna presentera sin skola och sitt systematiska kvalitetsarbete på ett sådant sätt att Skolinspektionen kan granska vad skolorna gör.

I en kommun som studerades i ett annat projekt hade man arbetat aktivt med det systematiska kvalitetsarbetet, efter att Skolinspektionen kritiserat kommunen för brister i arbete. Utbildningsdirektören i kommunen sammanfattade arbetet på följande vis:

Det systematiska kvalitetsarbetet vi har... som ju är det löpande arbetet för att följa upp skolornas resultat i att på de tre olika områdena kvalitet, ekonomi och resultat får rött, grönt eller gult som skola. Och blir det rött förväntas rektorerna ta fram en handlingsplan och utbildningskontoret tar fram en handlingsplan. Sedan så jobbar man ihop det till en gemensam handlingsplan på hur man ska förbättra nivån på det. (Kommunal huvudman)

Sammanfattningsvis visar exemplet med systematiskt kvalitetsarbete att det är många olika aktörer som är inblandade i processen, och att de på olika sätt bidrar till det administrativa arbete som rektorer och lärare utför. Det är svårt att urskilja exakt varifrån styrningen kommer, då det är många styrsignaler som samverkar.

4.5. Skolans arbete mot diskriminering och kränkningar

Vi ska inleda det andra fallet med en berättelse om hur arbetet mot kränkningar kan ta sig uttryck på en skola. Berättelsen kommer från ett föräldramöte i en skola där man arbetat aktivt mot kränkningar.

Bakgrunden till föräldramötet var att det i årskurs fem förekommit ett ökat antal kränkningar, de hade eskalerat under höstterminen, så till den milda grad att en lärare hade tagits ur

den ordinarie undervisningen enbart för att hålla på med arbetet mot kränkningar i den berörda klassen. Nu hade skolans rektor fått nog, och beslutat om att kalla till föräldramöte för att se hur man tillsammans med föräldrarna kunde komma tillrätta med problemen. Rektor började med att berätta om situationen i klassen med kränkningarna och den mängd arbete som detta orsakade för skolan. En förälder frågade försynt om rektor kunde beskriva hur detta gick till. Rektor förklarade att man så snart det hade skett en kränkning snabbt var på plats med en blankett där kränkningen skulle dokumenteras. Namn på elever som var inblandade, beskrivning av händelsen, vittnen osv skulle anges på blanketten. Därefter läggs blanketten i korgen för ärenden som ska tas upp på skolans ledningsråd som hålls varje fredag. På ledningsrådet beslutas ifall kränkningsärendet skulle gå vidare till utredning. Utredningen skulle i så fall involvera kurator, föräldrar, skolsköterska med flera samt resultera i en åtgärdsplan och en handlingsplan. En annan förälder frågade lika försynt vad som egentligen bedömdes som en kränkning. Rektor berättade att skolan inte gör någon egen bedömning om detta, utan att det är den kränkta eleven som själv bestämmer om den är kränkt. Men i vissa fall kan skolpersonalen förstå att en elev är kränkt om den till exempel sitter och gråter. En förälder frågade då om rektor kunde ge exempel på en konkret händelse som hade bedömts som en kränkning. Rektor menade att det kunde vara en knuff i matsalskön till skollunchen.

Resultatet av skolans noggranna arbete mot kränkningar hade blivit att den ordinarie läraren hade blivit en ”kränkingsadministratör”, som dokumenterade och utredde de kränkningar som blivit allt fler. I rektors rum stod hyllmetrar med dokumentation och utredningar som härrörde från femte klass. Rektor tyckte att det gått för långt och drog för mycket resurser av skolans verksamhet, och ville att läraren skulle kunna gå tillbaka till undervisningen istället för att administrera kränkingsärenden. Till saken hör att Skolinspektionen under sitt tillsynsbesök berömde skolan för dess exemplariska arbete med dessa ärenden.

Vad är det som styr att man arbetar på detta vis? I grunden är det lagstiftningen, i detta fall skollagen som då var utgångspunkten. I skollagen anges att huvudmannen har skyldighet att se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. I lagen står också att det ska finnas en plan med en översikt över sådana åtgärder. I den tionde paragrafen står att ”en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäpligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.” (Skollag 2010:800, kap 6).

Skolverket har i sina allmänna råd sammanfattat hur arbetet ska bedrivas. Som hjälp för detta har också en 120-sidig broschyr utarbetats (Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda). Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar), där arbetet beskrivs tillsammans med fallbeskrivningar. Enligt Skolverket kan det förebyggande arbetet göras i fem steg: Kartlägga risker för kränkningar, analysera orsaker till riskerna, sätta upp mål och bestämma åtgärder, upprätta en plan mot kränkande behandling, följa upp och utvärdera.

I varje steg rekommenderas att skolorna ska gå systematiskt tillväga och dokumentera. I planen mot kränkande behandling ska det finnas:

- En översikt över de mål som verksamheten har satt upp för det förebyggande arbetet.
- En översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkningar.

- En redovisning av vilka åtgärder verksamheten planerar att påbörja eller genomföra under det kommande året.
- En redovisning av hur åtgärderna i den föregående årsplanen har genomförts.

4.5.1. Hur ska man göra vid ett kränkingsärende?

Då någon elev utsatts för kränkning ska detta anmälas. I skollagen definieras inte exakt vad en kränkning innebär. Det som står är att kränkning är ”ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet.” Den som ytterst bestämmer vad en kränkning är den som utsatts, det vill säga barnen eller eleverna i skolan. Dessutom ska det inte göras någon värdering av händelsen före anmälan. I klartext betyder detta att allt i princip skulle kunna vara kränkningar ifall eleven anser att det är så, oavsett hur personalen uppfattas situationen eller händelsen. En knuff i lunchkön eller ett skämt kan enligt detta sätt att se vara kränkningar och måste anmälas. Anmälan ska ske så snabbt som möjligt. Efter anmälan ska huvudmannen starta en utredning om kränkningen för att samla in tillräckligt med information för att kunna bedöma allvaret i händelsen. Då ska personal, andra barn, vårdnadshavare, kuratorer, psykologer med flera tillfrågas. Det ska kartläggas vad som förevarit på sociala medier, i mejlkonversationer och sms exempelvis. Efter utredningen är huvudmannen skyldig att snabbt vidta åtgärder för att kränkningarna upphör.

I sina riktlinjer betonar Skolverket vikten av dokumentation. I utredningen ska följande frågor ställas:

- Vad har hänt? Beskriv konkreta händelser.
- Vem/vilka är inblandade?
- Hur har de inblandade agerat?
- Hur upplever de inblandade att representanter för skolan har agerat?
- Andra viktiga synpunkter?

Därefter drar utredarna slutsatser och gör en plan för hur de ska hantera ärendet, så att händelserna inte upprepas. De ska också dokumentera:

- Slutsatserna av utredningen
- Åtgärder som ska vidtas
- Plan för uppföljning
- Effekter av åtgärderna
- Ytterligare åtgärder

Skolverkets råd och rekommendationer känns igen från berättelsen ovan om föräldramötet. Med utgångspunkt i skollagen har således Skolverket uttolkat och operationaliserat vad ett arbete mot kränkande behandling bör innehålla. Dels rekommenderas att det förebyggande arbetet ska följa en sekvenslogisk modell enligt principerna: kartlägg, analysera, målsätt, upprätta en plan samt följ upp/utvärdera. I alla delar är det viktigt att det ska resultera i dokumentation, och helst ska alla grupper blandas in i arbetet. När väl en kränkning inträffat betonas åter vikten av dokumentation. Skolverkets roll blir här att förmedla och översätta skollagen till administrativa krav gentemot rektorer och huvudmän. För huvudmannen och skolans del blir kränkningsärendena ett omfattande administrativt arbete, som kan svälla beroende på hur många kränkningar som anmäls och utreds. I exemplet ovan tog skolan, som i detta fall också var huvudman eftersom det handlade om en fristående skola, kränkningarna på största allvar och gjorde allt precis i enlighet med bestämmelserna i skollagen och enligt Skolverkets riktlinjer. En reflektion är att ställa sig frågan om hur lärarna hanterade knuffar i lunchkön förr i tiden?

4.5.2. Ett utökat arbete mot diskriminering och kränkningar

Det kan tyckas att arbetet mot kränkande behandling är noga reglerat och att det finns tillräckligt med riktlinjer och stöd för att bedriva detta arbete. Men från och med 1 januari 2017 inför-

des nya bestämmelser om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen (SFS 2008:567). Detta innebär en utvidgning av arbetet mot diskriminering och kränkande behandling eftersom de tidigare tre diskrimineringsgrunderna nu har utvidgats till sju. Arbetsgivare och utbildningsanordnare ska enligt den nya lagen ”bedriva ett förebyggande och främjande arbete för att inom verksamheten motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.” (Diskrimineringslagen).

Detta innebär att kravet om en likabehandlingsplan har ersatts med ett allmänt krav om att hela arbetet med aktiva åtgärder ska dokumenteras och skolornas arbete med aktiva åtgärder ska omfatta alla sju diskrimineringsgrunder. Lagändringarna gäller trakasserier och diskriminering, samtidigt som bestämmelserna i skollagen om kränkande behandling är oförändrade. Skolorna ska därför fortfarande enligt skollagen ha en plan mot kränkande behandling. Det är också nytt att reglerna innehåller direkta anvisningar från Diskrimineringsombudsmannen (DO) för hur arbetet ska genomföras. Det tidigare kravet på att ta fram en plan har ersatts med ett krav på att hela arbetet ska dokumenteras. Arbetet med så kallade aktiva åtgärder ska ske löpande i fyra steg. Dessa är undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering. Dessutom ska det dokumenteras vilka rutiner och riktlinjer som finns och planeras för att förhindra trakasserier, liksom hur man samverkar med barn, elever och anställda.

Vad som skett i och med den nya lagstiftningen, ett nytt kapitel i Diskrimineringslagen (SFS 2008:567 kap 3), är att ytterligare en statlig myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, fått en roll i styrningen på samma område. Dessutom är de krav på hur arbetet ska bedrivas mer explicit formulerade när det gäller dokumentation. Ur styrningssynpunkt har statens styrning ökat och de administrativa kraven blivit mer omfattande. Diskrimineringsombudsmannen kan ses som ytterligare en förmedlare,

översättare och kravställare på skolan som leder till mer administrativt arbete.

4.6. Skolinspektionens regelbundna tillsyn

Det tredje fallet från skolans område är Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Alla huvudmän som driver skolverksamhet blir föremål för tillsyn av Skolinspektionen. Det finns olika former av tillsyn, varav den regelbundna tillsynen är den som utgör den största delen. Sedan 2015 besöks inte alla skolor, utan Skolinspektioner väljer ut en femtedel av de skolor som ska tillsynas utifrån en riskvärderingsmodell. Urvalet görs med grund i skolans kunskapsresultat, en enkät till elever, föräldrar och lärare, resultat från tidigare tillsyn och anmälningar till Skolinspektionen. Innan Skolinspektionen gör sin tillsyn görs en utredning av vilka områden man särskilt ska inspektera och hur omfattande tillsynen ska vara. Vid skolbesöket görs en kombination av intervjuer, dokumentationsstudier och observationer av lektioner.

För skolorna innebär förberedelserna ett ganska omfattande arbete med att sammanställa information och skicka in dokument till Skolinspektionen inför skolbesöken. Hur omfattande detta arbete är beror på hur skolorna och rektorerna valt att strukturera det administrativa arbetet. Från en studie av skolinspektion i en kommun (Ivarsson Westerberg, 2016) kommenterade två av rektorerna som ingick i studien:

[...] då skickade de ju information om vad de ville ha, det var ju mycket mer omfattande inskick till skolinspektionen den gången än vad det var den här gången, då ville de ha alla våra dokument som bara fanns [...] de skulle ha allt som fanns i pappersväg (Rektor, Ängsblommeskolan).

Det blir också det här med att dokumentationen som skulle skickas in har man ju men den ska ändå samlas ihop och den ska liksom... det ska dokumenteras på ett nytt sätt och det tog ju tid. Och räknar jag alla som höll på med det här tog det säkert två-tre dagar (Rektor, Kaktusskolan).

Från en annan studie om erfarenheter av skolinspektion där rektorer tillfrågades om bland annat hur mycket arbete som lades ned på förberedelserna hämtas följande citat:

Svårt att uppskatta så här i efterhand. Vi har de flesta rutiner och handlingar på plats så det var mest att samla ihop och medvetandegöra medarbetarna om besöket, ordna schema och deltagare för intervjuerna. Jag kanske lade ner 20 timmar, medarbetarna någon enstaka timme. Som jag ser det är det välinvesterad tid, eftersom vi får nya ögon på vår verksamhet och våra förbättringsområden (Rektor, Karlskrona).

[...] det har varit ett ganska omfattande arbete som definitivt inverkat på både min förmåga att vara operativ ledare och rektor såväl som den påverkat mina lärare och elevhälsas arbetstid. Så total tid gissningsvis ca 4-5 arbetsveckor i total arbetstid (Rektor, Göteborg).

Cirka en veckas arbete för en person exklusive besöksdagen (Rektor, Sundsvall).

Förberedelserna för inspektionen var således omfattande, med möten, information och administration på såväl skolnivå som huvudmannanivå. En iakttagelse från tidigare studier av skolinspektion och mer allmänt om granskning är att den som granskas också kan tillrättalägga dokument och rigga sina verksamheter för att visa upp en tjugig bild av den inför dem som kommer och granskar. Detta kan göras i större eller mindre omfattning, och mer eller mindre medvetet från de granskades sida. Forskare har benämnt sådana beteenden med olika begrepp som "misrepresentation", "window dressing" eller till och med manipulation eller hyckleri (de Wolf och Janssen 2007).

Fenomenet är välkänt både bland inspektörer och bland dem som granskas – rektorer och skolhuvudmän – men frågan är hur omfattande detta är? I den studie om skolinspektion som refererades ovan är det svårt att tala om att detta skulle vara särskilt utbrett (Ivarsson Westerberg 2016). På frågor om ifall man producerade dokument enkom för skolinspektionen, eller om man tillrättalade något för att det ska se snyggt ut, menade både rek-

torer och huvudmän att sådant inte förekom. Snarare uppvisade både rektorerna och skolhuvudmannen ett självförtroende inför skolinspektionen som vilade på en uppfattning om att man hade koll på läget och gjorde rätt saker. Man uppmanade personal att vara ärliga och uppriktiga i intervjuerna, och välkomnade inspektionen eftersom man inte hade "något att dölja".

När Skolinspektionen genomfört tillsynen fattar de ett tillsynsbeslut. Där ges en bedömning om skolan lever upp till kraven i lagstiftningen. Beroende på hur allvarliga bristerna är fattar Skolinspektionen beslut om föreläggande, föreläggande med vite, anmärkning eller avstående från ingripande. Vid ett föreläggande får oftast huvudmannen en tid på sig för att åtgärda bristen, och Skolinspektionen gör en uppföljning av huruvida bristen avhjälpes. Ofta beskriver skolan vilka åtgärder som ska vidtas och planen för detta, varvid Skolinspektionen konstaterar att bristen är avhjälpes. Det vill säga: ett beslut om föreläggande resulterar i ytterligare administration.

Styrningen utgår även här från skollagen. Skolor och huvudmän har så kallad uppgiftsskyldighet att lämna ut uppgifter till tillsynsmyndigheten. Styrningen tar sig uttryck i ett slags efterhandsstyrning där Skolinspektionen kontrollerar att skolor och huvudmän följer skollag och läroplaner. Men som vi sett i de andra exemplen med arbetet mot kränkande behandling och systematiskt kvalitetsarbete finns Skolinspektionen i allra högsta grad med i styrningen eftersom de också granskar dessa områden. Det finns en dimension av efterhandsstyrning närvarande, eftersom rektorer och lärare arbetar med en eventuell kommande granskning i åtanke enligt idén "vad skulle Skolinspektionen säga om detta". Därför leder själva förekomsten av efterhandskontroll till administrativt arbete, och driver fram dokumentation och upprättande av administrativa rutiner och planer.

4.7. Typer av styrning av skolan

Vi har nu sett på tre olika processer i skolans värld som handlar om styrning och det administrativa arbete som genereras. De tre

fallen är på samma gång likartade, men skiljer sig åt när det gäller på vilket sätt de styrs och vilket administrativt arbete som styrningen resulterar i. Alla tre fallen har sin grund i skollagen. Såväl arbete mot kränkande behandling, systematiskt kvalitetsarbete och Skolinspektion är stadgade i olika paragrafer i skollagen och riktar sig direkt mot rektorer, lärare och huvudmän. När det gäller arbete mot kränkande behandling har omfattningen utökats då Diskrimineringslagens bestämmelser har tillkommit. Skolor omfattas nu av fler diskrimineringsgrunder, och ska i och med detta nu också vidta ”aktiva åtgärder” mot diskriminering enligt lag. Detta innebär att det blir en dubbel statlig styrning från två olika myndigheter som grundas i två olika lagar. Det finns också relativt precisa anvisningar om hur arbete mot kränkningar och diskriminering ska utföras från Skolverket och DO. Styrningen via lagstiftningen är direkt, men uttolkas och förmedlas av myndigheterna.

När det gäller systematiskt kvalitetsarbete blir det också en dubbel styrning, men från två olika nivåer – från staten och från huvudmannen. I kvalitetsarbetet är också ett flertal andra aktörer inblandade, såväl statliga som andra i form av SKL och enskilda företag. Dessa är med och utformar det systematiska kvalitetsarbetet, som tar sig olika uttryck beroende på vilka huvudmännen är och vilka företag som levererar tjänster och modeller. Styrningen sker här indirekt.

I fallet med Skolinspektionens regelbundna tillsyn sker styrningen i efterhand, eftersom tillsynen är en kontroll av hur väl skolor och huvudmän efterlever skollag och läroplaner. I samband med själva tillsynen levererar skolor och huvudmän dokumentation och svarar på enkäter, ställer verksamheten till förfogande för Skolinspektörerna och genomför åtgärder på grund av vilka nedslag och förelägganden som de får genom inspektionsbesluten.

Skolinspektionen finns också med i bakgrunden även i arbetet mot kränkande behandling och i det systematiska kvalitetsarbetet, eftersom dessa ingår i tillsynen. Därför finns ett mått av efterhandsstyrning med även i dessa fall.

I nedanstående tabell sammanfattas de tre fallen:

Skolinspektionens tillsyn	Systematiskt kvalitetsarbete	Arbete mot kränkningar och diskriminering	Lagar och regler
Skollag, läroplaner	Skollag	Skollag, Diskrimineringslagen	
Skolinspektionen, kommun, huvudman	Skolverket, SKL, Kommun, huvudman, företag, Skolinspektionen	Skolverket, DO, Skolinspektionen	Aktörer
Efterhandsstyrning	Direkt, indirekt (Uttolkad, förmedlad, kombinerad), efterhand	Direkt och indirekt (förmedlad), efterhand	Typ av styrning
Dokumentation, självgranskning	Dokumentation, system, indikatorer, statistik	Dokumentation, planer	Administration

Tabell 1. Sammanfattning av styrning och administrativt arbetet i skolan.

4.8. Administrativa effekter av indirekt styrning i skolan

Vilka administrativa effekter kan vi se utifrån den indirekta styrningen i exemplen från skolan? När det gäller arbetet mot kränkande behandling är det dokumentation i olika former. För det första innebär arbetet upprättandet av en plan mot kränkande behandling som enligt skollagen riktas mot huvudmannen. Det krävs också enligt lagen aktiva åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling. Det är formulerat så att huvudmannen ska se till att det inom varje verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete. I praktiken innebär det att varje skola planerar, analyserar och dokumenterar vilket arbete som de avser bedriva kring detta. För det andra ska varje anställd inom skolan anmäla till rektor om den får kännedom om kränkande behandling, och rektor har skyldighet att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är i sin tur skyldig att utreda ärendet skyndsamt. I praktiken blir det på skolnivå ett arbete med att dokumentera händelser som inträffar, vilket genererar utredningar på huvudmannanivå. För det tredje ska utbildningsanordnare enligt Diskrimineringslagen arbeta med aktiva åtgärder mot trakasserier och sexuella trakasserier. Detta görs genom att kartlägga, analysera, dokumentera och skapa rutiner och riktlinjer. Det administrativa arbetet sker således i förväg (genom planer och förebyggande arbete), i anslutning till ett kränkingsärende eller trakasserisärende (löpande och reaktivt) samt i efterhand genom en utredning.

I det systematiska kvalitetsarbetet finns samma grundmodell. Att skolans verksamhet och resultat ska kartläggas, analyseras, dokumenteras, planeras, målsättas och följas upp. För detta behövs underlag i form av resultatmått och statistik. Arbetet behöver struktureras, gärna med hjälp av något eller flera IT-verktyg, till exempel pedagogiska plattformar (ex. Infomentor, Schoolsoft, Unikum) eller mer övergripande kvalitetssystem (Stratsys, Hypergene). I princip finns ingen gräns för hur omfattande ett systematiskt kvalitetsarbete kan bli, utan det beror mycket på

hur huvudmannens egen styrmodell ser ut och hur det integreras med de rekommendationer och riktlinjer som Skolverket och Skolinspektionen anger. Dessutom beror det på ifall huvudmannen deltar i projekt som SKL driver samt vilket intresse rektor och annan personal på skolan visar för detta. Vad som är ett bra systematiskt kvalitetsarbete är svårt att bestämma. Det som i praktiken avgör om det systematiska kvalitetsarbete hållet måttet är Skolinspektionens granskningar. Återigen blir de administrativa effekterna dokumentation i olika former.

Det tredje fallet som handlade om Skolinspektion genererar administration dels i form av ett arbete med själva tillsyns- eller granskningsbesöken. Dels tenderar själva vetenskapen om att Skolinspektionen kan komma att granska verksamheten generera en form av granskningsförberedande eller ibland granskningsundvikande beteende. Vanligt är att skolor och huvudmän genomför egna självgranskningar för förberedelse för Skolinspektionens granskning. Det finns också hjälpmedel och verktyg för sådana självskattningar. Skolinspektionen har ett eget verktyg kallat "Kolla din skola", men det finns också andra kvalitetssäkrings-system att köpa in som till exempel Qualis.

Mycket av den dokumentation och administrationen som produceras beror på att olika aktörer är inblandade i den indirekta styrningen, som uttolkar vad som ska göras och på vilket sätt det ska göras. Ofta handlar det om att skapa en sekvenslogisk mål-medelmodell som består av olika logiska faser, och där dokumentation är en central del.

5. Styrning och administration inom förskolan

I detta avsnitt kommer styrning och administration inom förskolan diskuteras. Avsnittet grundar sig likt föregående avsnitt om skolan på tre fall inom förskolan, nämligen systematiskt kvalitetsarbete, arbetet mot kränkande behandling och Skolinspektionens tillsyn. Även här ges en beskrivning av hur styrningen går till, vilka aktörer som styr eller vill styra och vilka administrativa effekter vi kan se av styrningen. Avsnittet inleds med en kort introduktion till vilka typer av direkt styrning som förekommer inom förskolan. Därefter tas fallen upp i tur och ordning. Avsnittet avslutas med en sammanfattande översikt av styrningen och administrationen inom förskolan.

5.1. Nationella lagar och riktlinjer för förskolan

Statens krav på förskolan är formulerade dels i skollagen (2010:800, 8 kap.), dels i läroplanen för förskolan (Lpfö 98), och den styrning som skollagen och läroplanen innebär kan karaktäriseras som direkt och hård styrning (Montin och Granberg, 2013:110). Läroplanen för förskolan infördes 1998 som en del i att förskolan etablerades som en egen skolform samtidigt som ansvaret flyttades från Socialstyrelsen till Skolverket. I den nya skollagen som trädde i kraft den 1 juli 2011 förtydligades uppdraget i förskolan, bland annat betonades det systematiska kvalitetsarbetet och en förstärkt tillsyn från både Skolinspektionen och kommunerna (Elfström och Halvars Franzén 2011). I samband med den nya skollagen reviderades även läroplanen för för-

skolan (Renblad och Brodin, 2012). I och med detta uppvärderades också förskolelärarna som profession (Ibid.).

Läroplanen för förskolan innehåller riktlinjer som gäller förskolans verksamhet. Dessa riktlinjer handlar om normer och värden, utveckling och lärande, barns inflytande, förskola och hem, övergång till skolan och samverkan, uppföljning, utvärdering och utveckling samt förskolechefens ansvar. I relation till rapportens syfte är riktlinjerna för uppföljning, utvärdering och utveckling av primärt intresse, då dessa tenderar att generera administrativt arbete på ett sätt som inte existerade innan läroplanens tillkomst. Dessa riktlinjer stipulerar att ”förskolans kvalitet kontinuerligt och systematiskt ska dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas” (Skolverket, Lpfö 98:14). Syftet med dessa riktlinjer för utvärdering är att göra det möjligt att få kunskap om kvaliteten i förskoleverksamheten. Hit hör att förbättra arbetsprocesserna, bedöma huruvida arbetet sker i enlighet med målen och även om att få kunskap om förbättringsåtgärder (Ibid.). Det handlar dels om att följa och dokumentera barnens utveckling, dels om att följa och dokumentera verksamheten i sin helhet. Båda dessa inriktningar innehåller omfattande konkretiserade riktlinjer för systematisk dokumentation och analys. Resultaten av dokumentation, uppföljningar och utvärderingar syftar alltså i grunden till att utveckla förskolans kvalitet, så kallat systematiskt kvalitetsarbete. Ansvaret för kvalitetsarbetet ligger hos förskolechefen.

5.2. Systematiskt kvalitetsarbete i förskolan

Kraven på att det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras emanerar från skollagen, och då 4 kapitlet, 6 §. Lagen säger främst att arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen, såväl på huvudmannanivå som på enhetsnivå, ska dokumenteras. I kommentarerna till 6:e paragrafen påpekas dock att huvudmannen och de enskilda förskolenheterna själva får utarbeta rutinerna för dokumentationsarbetet (Skollagen 4 kap, 6§, s. 672). Det krävs inte av lagen att huvudmannen ”redovisar några

egna bedömningar av kvalitetsarbetet och måluppfyllelsen”, däremot finns det en uttryckt önskan om att materialet som används för det systematiska kvalitetsarbetet ska kunna ligga till grund för andras bedömningar (Ibid.).

Hur själva dokumentationsarbetet ska gå till är således en fråga som kommunerna själva bestämmer över och också utarbetar styrningsrutiner för. Ur ett administrationsperspektiv innebär denna styrning att ett antal administrativa processer etableras, både lokalt vid enheterna och inom kommunen. Samtidigt har ansvaret för en mängd uppgifter under de senaste åren förflyttats till förskolecheferna, uppgifter som tidigare utfördes av förvaltningen eller nämnden (Beach, Eriksson och Svensson 2015). Enligt Styf (2012) omfattar förskolechefernas uppdrag ansvar för administration, ekonomi, personalrekrytering och personalvård, pedagogisk ledning, föräldrakontakter, samt deltagande i sammanträden och lednings-, projekt- och arbetsgrupper.

Till stöd för huvudmännens och förskolechefernas systematiska kvalitetsarbete utfärdar Skolverket allmänna råd inom området. Dessa råd är desamma som tidigare beskrivits i föregående avsnitt om skolan, och behöver därför inte redovisas på nytt här.

I studierna beskriver förskolechefer att de kontinuerligt arbetar med enhetens kvalitetsrapport. Under året sammanställs tre delrapporter, vars resultat sedan sammanfattas i den årliga kvalitetsrapporten till kommunen via ett IT-baserat rapporteringssystem. I detta fall handlar det om styrsystemet Stratsys som är ett kommungemensamt styrsystem för ledning, planering och uppföljning. Delrapporterna bygger på den pedagogiska personalens analyser av verksamheten som i sin tur styrs av de mål som satts upp för verksamheten. Till detta kommer pedagogisk dokumentation som syftar till att fånga barnens utveckling och lärande. I det systematiska kvalitetsarbetet ingår även att planera och genomföra utvärderingar som är relaterade till mål om delaktighet för föräldrar som har barn i förskolan. Detta innebär att organisera och administrera föräldramöten, föräldraenkäter och utvecklingssamtal för barnen. Även informationsbrev till föräld-

rarna ingår i detta arbete. En förskolechef reflekterar kring det administrativa arbete dokumentationskraven inneburit:

Det är dokumentation utifrån barns lärande, hur vi arbetar med barns lärande och att man... Förut var det mycket mer så att man planerade, och sedan gjorde man sin analys och reflektion i huvudet, och sedan så gjorde man utvärdering och sedan började man om. Men idag så ska analys och reflektion också dokumenteras ner och man ska skriva vad som händer i verksamheten. Så det är mycket högre [krav] idag på det sättet (Förskolechef).

Utöver att kommunen behöver hantera den nationella regleringen av förskoleverksamheten tillkommer ett antal lokalt formulerade uppdrag, så kallade inriktningsmål eller resultatmätt som vanligtvis formuleras av politiker i kommunens utbildningsnämnd, och som sedan förskolecheferna ska rapportera in årligen. I dessa mål anges vad nämnden anser att kommunens förskolor ska fokusera på under verksamhetsåret. Det kan också vara så att inriktnings- eller resultatmått formuleras lokalt vid enheterna för att sedan följas upp mer centralt. Dessa inriktningsmål är ofta nära relaterade till riktlinjerna för det systematiska kvalitetsarbetet, och genererar också administration i form av exempelvis skriftliga rapporteringskrav, möten. En annan förskolechef förklarar hur de arbetar med dessa lokala mål:

Vi får ju ner alla budget- och inriktningsdokument och sådant, så bryts ju det ner på alla nivåer och till slut ska jag bryta ner det på enhetsnivå och sedan försöker vi skala av så mycket som möjligt, men så får ju pedagogerna i uppgift att titta på det; 'De här målen är prioriterade för 2015. Hur tänker ni omsätta det i er verksamhet och vad är det för resultat ni vill nå?' Sedan får de ju stämna av och rapportera tillbaka till mig, och då blir det ju i princip; 'så här långt har vi nått med detta, och detta funkade inte därför att och nu tänker vi göra så här istället' och så rapporterar jag ju in.

Exempel på inriktningsmål som framkommer av studierna är likabehandlingsarbete, arbete med IKT (Informations- och kommunikationsteknik), genus och matematik. Dessa mål följs sedan upp och utvärderas årligen.

Att kommunicera det systematiska kvalitetsarbetet, och andra krav, genom rapporter är också det som upplevs som mest tidskrävande bland cheferna i studien, dels för att förskolan inte alltid gynnas av den skriftliga rapporteringen – de har redan erhållit insikter och kunskap i kvalitetsprocesserna, dels för att återkopplingen från högre ort ofta är svag. Det är också tydligt i studierna att förskolecheferna anser att dokumentationskraven innebär att tid tas från arbetet i barngrupp till administration. Att dokumentationen riskerar att minska tiden i barngrupp är också något som diskuteras i en studie av förskoleforskarna Emilsson och Pramling Samuelsson (2012). I en annan studie där chefers vardag kartlagts i en kommun visar det sig att när cheferna själva skattar hur arbetstiden används utgör administrativa arbetsuppgifter 22 procent (Albinsson och Arnesson, 2015). I studien framkommer att cheferna anser att de ”arbetar för mycket med administrativa uppgifter, att de måste avlastas och att de vill förflytta fokus och prioritera andra uppgifter i sin chefsroll” (Ibid.).

Dock visar studien att dokumentationen inte enbart riktar sig mot kommunen, utan även internt mot förskolornas personal, som ett led i att förbättra och utveckla deras eget arbete. Lindgren Eneflo (2014) menar exempelvis att dokumentation handlar om att synliggöra praktiken. Intervjuer med personal på en av de studerade förskolorna indikerar att arbetet med dokumentation och kvalitetsrapporter upplevs som något som utförs i personalens syfte – ”Den är ju för oss” – men som andra får insyn i, exempelvis chefer och föräldrar.

I intervjuerna med chefer är det tydligt att de anser att dokumentationen är ett viktigt internt verktyg som syftar till att utveckla den egna verksamheten eller så försöker de omvandla dokumentationsarbetet till ett sådant verktyg. Nedan beskriver tre förskolechefer hur de ser på denna fråga:

Men sedan gör de inte bara dokumentation för min del, absolut inte, utan en del är för deras egen skull, hur de ska komma vidare med sin verksamhet. En del är ju för barnen, att de ser sitt eget lärande. Det är ju en jättestor del. Vad man har gjort och hur har man lärt sig? Sedan så dokumenterar vi ju även för föräldrar. Att de ska veta vad som händer när de har sina barn här (Förskolechef).

Men jag försöker ju, och det tycker de flesta också, vi jobbar ju för att det ska vara vårt material, vi ska göra det för vår skull. Sedan är det en bonus att man har något att visa (Förskolechef).

En del kan säkert uppleva att man gör det för min skull. Det finns ju alltid. Men jag försöker vara noga med att det är deras arbete som ska dokumenteras. Det är inte de vackra orden, så att säga, att de ska in, utan vad de verkligen gör. Men visst, det är olika. Vissa tycker nog att det är meningslöst, att man gör det för att jag vill att de ska göra det (Förskolechef).

Oavsett om denna process sker medvetet eller omedvetet indikerar studien att de externa dokumentationskraven tenderar att omtolkas till procedurer som syftar till att vara till intern nytta, det vill säga något som personalen gör för att gagna dem själva.

Det är dock inte enbart kommunen som är involverad i uppföljning och utvärdering av det systematiska kvalitetsarbetet. En majoritet av Sveriges kommuner använder sig frivilligt av ett verktyg för självskattning av utvecklingsarbetet inom skola och förskola, kallat LIKA, som skapats av SKL. En av kommunerna i föreliggande studie kommenterar i uppföljningsrapport hur de använder sig av detta verktyg:

Utvecklingsarbetet analyseras varje år via SKL's självskattningsverktyg LIKA och följs upp i Stratsys. I LIKA kan vi se utvecklingsområden för sektorn, område och enhet och kan på så sätt se gemensamma utvecklingsinsatser för förskola och skola. Inför 2018 ser vi att användandet av digitala verktyg med barnen i förskolan och eleverna i skolan behöver öka, kompetenshögande insatser för pedagogerna bl.a. genom kollegialt lärande och ett fortsatt stödande av rektorer och förskolechefer i deras pedagogiska ledarskap (Uppföljningsrapport 3, Göteborgs stad, 2017).

Detta verktyg används således för att styra inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet i förskoleverksamheten i kommunen, men kan betraktas som ett indirekt styrmedel.

5.3. Åtgärder mot kränkande behandling genererar administration

Utöver det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan leder även lagar och regler mot kränkande behandling till administrativt arbete i förskolan. Arbetet mot kränkande behandling baseras på kraven i skollagen om sådana åtgärder (Skollag 2010:800, kap 6), vilken även gäller barn i förskolan. Hur arbetet mot kränkande behandling ska gå till beskrivs närmare i läroplanen och Skolverkets stödskrift ”Åtgärder mot kränkande behandling” (Skolverket 2018). Enligt dessa dokument är huvudmannen skyldig att se till att förskolorna arbetar målinriktat mot diskriminering och kränkande behandling (Skolverket, Lpfö 98, s. 16). Skolverket har också utarbetat särskilda riktlinjer för utformningen av handlingsprogram mot kränkande behandling (Skolverket 2018). I dessa framgår att förskolechefen ansvarar för att genomföra åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling och upprätta en årlig plan mot kränkande behandling (Skolverket 2018). Förskolan ska 1) kartlägga risker för kränkningar, ex genom enkäter och samtal, 2) analysera orsakerna till riskerna, och sätta upp mål för att förebygga dessa 3) planera och genomföra åtgärder för att nå målen (Skolverket 2018). Detta arbete ska sedan dokumenteras i en årlig plan mot kränkande behandling. Planen ska sedan utvärderas. I arbetet med planen mot kränkande behandling ska även föräldrar inkluderas. När kränkningar inträffar ska även utredningen av kränkningarna dokumenteras och rapporteras till huvudmannen.

Arbetet mot kränkande behandling inom förskolan följer således det som tidigare beskrivits i fråga om skolan. Även tillkomsten av ny lagstiftning och styrning, 1 jan 2017, om aktiva åtgärder inom ramen för diskrimineringslagen gäller även för skolan. Diskrimineringslagen innebär att sju diskriminerings-

grunder införs i arbetet mot kränkningar och ställer högre krav på aktiva åtgärder. Detta innebär att ytterligare en aktör, nämligen Diskrimineringsombudsmannen, får en funktion som uttolkare av den direkta styrningen utifrån diskrimineringslagen. Implikationerna av denna lagstiftning för skolor och förskolor, det vill säga utbildningsanordnare, har också tidigare beskrivits utförligt. De empiriska studierna av förskolan som diskuteras nedan genomfördes dock före den 1 jan 2017, varför intervjupersonerna nedan refererar till den tidigare lagstiftningen som inbegrep en likabehandlingsplan. Denna upphörde i och med att diskrimineringslagen infördes.

Ur ett administrativt perspektiv visar studierna att förskolecheferna anser att arbetet mot kränkande behandling är viktigt, men att det skapar administrativa konsekvenser som tenderar att ta mycket tid och energi. En förskolechef berättar om en incident vid en förskola då en kille drog ned byxorna på en tjej. Handlingen var kränkande och en process om kränkande behandling inleddes. Här spelade också föräldrarna till det kränkta barnet en viktig roll, då de reagerade starkt på händelsen. Förskolan beskrev då händelsen i en incidentrapport som sedan skickades till utbildningsnämnden i kommunen. Rapporten togs sedan upp på det kommande nämndmötet, för vidare åtgärder.

Denna process aktualiseras dock endast när en kränkande handling sker. Själva arbetet med planen för kränkande behandling är dock det som förskolecheferna uppfattar som mest betungande:

Det här med att jobba med likabehandlingsplanen, det är också ett pedagogiskt arbete, men slutfasen kan bli rent administrativ (Förskolechef).

Likabehandlingsplanen är ganska betungande, för det ska göras väldigt ... vi ska verkligen grota ner i verksamheten, och det måste ju min personal göra. Sedan när det är gjort, då återstår det mest bara administrativt, skriva och sammanfatta och få ihop det (Förskolechef).

Alltså, åtgärderna är viktiga för oss, det är inte pappret som är viktigt för oss, men pappret ska facket ha, och HR ska ha. Så det handlar väl om *processen kontra produkten* (Förskolechef).

Det tar mycket mer tid att skriva om planerna [än att rapportera fåtalet kränkningar]. Det tar jättemycket tid. Jag har en grupp som är ansvarig på varje förskola, och ser till att planen blir uppdaterad. Men sedan måste all personal vara uppdaterade med den (Förskolechef).

För sedan, om man tittar på det här med likabehandlingsplanen, då ska vi titta på kränkningar och diskriminering i vår verksamhet. Det är ju jättemeningsfullt, att vi verkligen vet, hur ser det ut? Hur upplever barnen? Hur upplever föräldrarna? Hur upplever personalen? Men sedan när vi har det resultatet så har ju vi allt som är viktigt för oss, men sedan måste vi ju göra ett dokument (Förskolechef).

Som en av förskolecheferna nämner i citatet ovan upplevs *processen* att finna och åtgärda kränkande behandlingar som viktig, men att det är den administrativa *produkten*, själva planen, som upplevs betungande och inte direkt användbar i verksamheten. Denna produkt är också tydligt kopplad till de allmänna råd och riktlinjer som Skolverket riktar mot Sveriges förskolor, som i sin tur bygger på skollagens skrivningar om kränkande behandling.

5.4. Skolinspektionen granskar förskolan

Som nämnts i fallet om skolan ovan utövar Skolinspektionen tillsyn av skolor och förskolor. Det är dock endast Skolinspektionen som riktar sig mot kommunala förskolor. De som drivs av andra huvudmän granskas av kommunerna. Under 2018 slutförde Skolinspektionen en omfattande granskningsinsats av förskolans kvalitet och måluppfyllelse, som pågått mellan 2015 och 2017. Andra granskningar som genomförts de senaste åren har exempelvis handlat om förskolans värdegrundsarbete, huvudmännens styrning och ledning av förskolans kvalitet samt förskolans arbete med matematik, naturvetenskap och teknik (Skolinspektionen 2018).

Betraktas Skolinspektionens metoder för tillsyn, särskilt utifrån den senaste omfattande granskningen av förskolans kvalitet (Skolinspektionen 2018), är det tydligt att kontrollen av det systematiska kvalitetsarbetet i hög utsträckning baseras på det skriftliga material förskolorna tillhandahåller (men även på intervjuer som utförts i verksamheterna). Materialet som granskas är, exempelvis ”förskolans och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, likabehandlingsplaner, personalförsörjningsplaner, barnkonsekvensanalyser, verksamhetsberättelser, verksamhets-/arbetsplaner eller liknande” (Skolinspektionen 2018). Några av iakttagelserna i granskningen är att förskolan uppvisar ”stora kvalitetsvariationer och brister i likvärdighet”, att ”det pedagogiska arbetet inte är tillräckligt målstyrt”, att ”kompetens och kunskap hos förskolepersonal inte alltid är tillräcklig”, samt att ”förskolecheferna ofta får fokusera mer på chefskapet och de administrativa frågorna än på det pedagogiska ledarskapet” (Skolinspektionen 2018:6ff). I granskningen av huvudmännens styrning och ledning av förskolans kvalitet framkommer att förskolans systematiska kvalitetsarbete behöver utvecklas (Skolinspektionen 2017). Kritiken handlar bland annat om att uppföljningar av måluppfyllelsen behöver kompletteras, ”för att ge huvudmannen ett fylligare underlag i arbetet med att utveckla kvaliteten och förbättra resultatet” (Ibid. s. 5). Skolinspektionen kritiserar även redovisningar av måluppfyllelse för att enbart vara beskrivande och att de inte behandlar resultaten i relation till barnens lärande. Kontentan är att huvudmännen i granskningen behöver utveckla uppföljning, analys, utvärdering och redovisning av måluppfyllelsen i förskolan, samt ”i större utsträckning skapa strukturer och system” för detta (Ibid. s. 7). Vad detta innebär i praktiken är att Skolinspektionen pekar på att det administrativa arbetet behöver utvecklas i förskolan, med tydligare och mer utförlig dokumentation samt utvecklad resultatredovisning gentemot huvudmannen.

Mot bakgrund av denna diskussion är det därför förstäligt att det är av stor vikt för kommuner och förskolor att producera dokument som visar hur de uppfyller skollagens krav och läro-

planens mål inför granskningar av Skolinspektionen. Inom granskningslitteraturen beskrivs detta ofta som att aktörer gör sig gransknings- eller utvärderingsbara (Ek 2012). En förskolechef ger sin syn på Skolinspektionens granskningar:

Och de tittar ju inte på vad vi gör bra, de tittar bara på vad vi gör mindre bra. Och det är lite skrämselfaktisk i skolinspektionens uppdrag. [skratt] Det fungerar väldigt bra. Personalen säger ju det. Och det är så, när man säger ”vad ska vi ha dokumentationen till?”, ja, men vi ska kunna visa vad vi gör. För det första ska det vara för vår skull, men till sjuende och sist hamnar man ju där, får vi en granskning så ska vi kunna visa vad vi gör och varför, och hur vi har kommit fram till att vi ska göra just detta. Så det ligger ju där som en härlig sådan... (Förskolechef).

Inför risken att producera för svagt och för lite material kan vi anta att kommuner och förskolor väljer att ta det säkra före det osäkra och istället genomföra dokumentationsarbetet på ett särskilt grundligt sätt. Trots detta verkar Skolinspektionen efterfråga mer och utförligare dokumentation och administrativt arbete för att uppfylla målen i skollagen och läroplanen. Detta kan vara en förklaring till varför kommuner utformar administrativa processer som förefaller vara mer omfattande än vad som krävs av läroplanen och skollagen. Existensen av den tillsyn Skolinspektionen genomför kan således sägas vara en form av indirekt styrning av förskolorna, via Skolinspektionens tolkning av skollagen och läroplanen.

Till dessa processer, som kan betecknas vara relaterade till förskolornas kärnverksamhet, kan även administrativt arbete kring verksamhetsuppföljning, ekonomi, personal, arbetsmiljö, olycksfall/tillbud och brandskydd adderas. Vissa av dessa bygger på andra statliga myndigheters krav, som exempelvis Arbetsmiljöverket eller MSB. Vanligtvis rapporteras kring dessa en gång per år, förutom brandskyddet som är fyra gånger per år, via ett kommunalt styrsystem. Vilket system som används kan dock variera mellan kommuner. Redovisningen av det systematiska kvalitetsarbetet kan även ingå i ett sådant mer allmänt styrsystem.

När det gäller arbetsmiljön på förskolorna genomförs så kallat systematiskt arbetsmiljöarbete, som delas in i två delar – fysisk och psykisk arbetsmiljö. Exempelvis tillhandahåller Arbetsmiljöverket ett schema som kan användas för det årliga arbetsmiljöarbetet vid förskolor. Arbetet ska också dokumenteras och även resultera i en handlingsplan, som dock inte är lika omfattande som exempelvis likabehandlingsplanen. Vidare, enligt lagen om brandskydd (SFS 2003:778) ska ägare och nyttjare av byggnader genomföra systematiskt brandskyddsarbete kontinuerligt och rapportera detta skriftligt. Inom förskolan ingår utöver en årlig skriftlig redogörelse för brandskyddsarbetet att varje kvartal genomföra en brandsskyddsrund.

5.5. Styrning från flera håll i förskolan

I det här avsnittet har vi närmare undersökt styrningen av förskolan och det administrativa arbete som denna styrning ger upphov till. I likhet med avsnittet om skolan har tre nedslag gjorts i verksamheten. Vi har tagit upp det systematiska kvalitetsarbetet, arbetet mot kränkande behandling och Skolinspektionens tillsyn. Samtliga områden har sin grund i skollagen, även om kapitlen om förskolan är mindre omfattande än för skolan. Läroplanen för förskolan är också ett viktigt styrande dokument, vid sidan om skollagen, som har haft stor betydelse för verksamheten i förskolan sedan den infördes. Liksom i fallet med skolan riktar sig skollagen och läroplanen direkt till förskolans huvudmän, som är kommuner eller företag, förskolechefer samt arbetslaget, som kan bestå av förskollärare och barnskötare.

När det gäller det systematiska kvalitetsarbetet är det tydligt att den primära och direkta styrsignalen kommer från skollagen och läroplanen. Studien visar dock att dessa statliga styrsignaler tolkas av fler aktörer på området, som Skolverket, kommunerna och SKL. Dessa tolkningar förmedlas sedan vidare till förskolorna som indirekta styrsignaler. Förskolecheferna hanterar där efter dessa signaler på lokal nivå tillsammans med de anställda pedagogerna.

På ett motsvarande sätt som i skolan fungerar det med styrningen av kränkande behandling i förskolan. Detta innebär en dubbel direkt styrning utifrån skollagen och Diskrimineringslagen, men även en indirekt styrning via myndigheterna Skolverket och Diskrimineringsombudsmannen som tolkar och utformar råd och riktlinjer på förskolans område.

Tillsynen av förskolan är en form av efterhandsstyrning som är baserad på skollagen och läroplanen men som genomförs av Skolinspektionen, som är en aktör som också tolkar den direkta statliga styrningen och utformar sin verksamhet efter denna tolkning. De rapporter som Skolinspektionen producerar har en indirekt styrande effekt för förskolorna, eftersom de är måna om att följa de anvisningar som Skolinspektionen utfärdar. Tabellen nedan visar hur de verksamheter som har studerats förhåller sig till styrningen:

Skolinspektionens tillsyn	Arbete mot kränkningar	Systematiskt kvalitetsarbete	Lagar och regler
Skollagen	Skollagen Diskrimineringslagen	Skollagen, Läroplanen	
Skolinspektionen, kommunen	Skolverket, Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, Skolinspektionen	Skolverket, Skolinspektionen, kommuner, SKL	Aktörer
Efterhandsstyrning	Direkt, indirekt, (uttolkad, förmedlad), efterhandstyrning	Direkt, indirekt, (uttolkad, förmedlad), efterhandstyrning	Typ av styrning
Dokumentation, självgranskning	Dokumentation, system, planer, möten	Dokumentation, planer, enkäter, möten	Administration

Tabell 2. Sammanfattning av styrning och administrativt arbete i förskolan.

5.6. Administrativa effekter av indirekt styrning i förskolan

Avsnittet har visat att den direkta och indirekta statliga styrningen inom förskoleområdet ger upphov till en stor mängd administrativt arbete. Det systematiska kvalitetsarbetet innebär att personalen kontinuerligt beskriver verksamheten genom pedagogisk dokumentation, som sedan sammanställs av förskolechefen i ett antal kvalitetsrapporter årligen. Till det administrativa arbetet hör också utformandet av planer på temat kvalitet, enkäter till föräldrar och en stor andel möten, både internt och externt. Arbetet mot kränkningar är till största del en administrativ process som bygger på utformningen av den årliga planen. Hit hör även de administrativa processer som initieras när ett ärende om kränkande behandling upptäcks. I denna process utgör skriftlig dokumentation en central del för att ärendet ska kunna hanteras högre upp i kommunhierarkin. Att analysera och hantera dessa olika rapporter på kommunnivå ger också upphov till administrativt arbete. Gällande Skolinspektionens tillsyn av förskolan pekar studien på att den fungerar som en drivande faktor för en utvecklad administration kring exempelvis kvalitetsarbetet eller arbetet mot kränkningar.

Det administrativa arbetet inom förskolan har visat sig ha flera mottagande aktörer. En tydlig mottagare av administrativa produkter är kommunen eller stadsdelen, via områdes- eller sektorchefer. I ett första skede är det till dessa kvalitetsrapporter och planer av olika slag riktas. I ett andra skede är det externa aktörer som Skolinspektionen som kräver ett skriftligt underlag för sin tillsyn. Ytterligare en aktör som är av mer informell karaktär, men som också kan betraktas som en mottagare av administrativa produkter är barnens föräldrar. De ska enligt skollagen bjudas in att vara delaktiga genom olika typer av möten, samtal och enkäter eller som läsare av de rapporter som produceras i verksamheten.

Hur administrationen i förskolan utformas i praktiken är således beroende av ett flertal aktörers uttolkning av de primära styrsignalerna från skollagen och läroplanen. Tolkningen sker

dels av kommunerna, genom kommundienstmän och förskolechefer, dels av externa aktörer som myndigheter. Dessa förmedlar sedan sina uttolkningar till förskolorna, varav vissa är i formen av riktlinjer och andra i formen av tillsyn.

6. Styrning och administration inom primärvården

Det tredje och sista empiriska exemplet handlar om styrning och administration inom primärvården. Det finns många studier, undersökningar och utredningar som under de senaste åren pekat på den ökande administrationen inom hälso- och sjukvården (se exempelvis Komrev 2002, Forssell och Ivarsson Westerberg 2014, Myndigheten för Vårdanalys 2014, SOU 2016:2). Studierna visar att det ligger en tung dokumentationsbörda på både läkare och sjuksköterskor. Det gäller såväl den dokumentation som rör den enskilda patienten som den dokumentation som hänför sig till patientadministrativ registrering, registerarbete, statistikinsamling och övrig verksamhetsknuten administration. Ofta förekommer dubbla dokumentationsprocesser mellan läkare och sköterskor och ofta är det administrativa arbetet behäftat med irrationella eller otydliga rutiner och ett outvecklat metodstöd, liksom bristande IT-stöd. Även internationella studier inom hälso- och sjukvårdsområdet visar att administrativt arbete av olika slag är en betydande del av vad till exempel läkare, sjuksköterskor och lärare gör, och i flera av studierna menar man att tiden för administrativa arbetsuppgifter ökar (Tipping, et al. 2010, Mache, et al. 2011). Detta visar att den ökande administrationen också är ett internationellt fenomen.

Utredningen om effektiv vård (SOU 2016:2) konstaterade att omfattningen av administrativa krav från statens sida är betydande, samt att de senaste tio årens förändringar i lagstiftningen har dominerats av ett tillskott på bestämmelser som är att hänföra till handläggnings- och administrativa regler (Ibid. s. 148). Detta beror enligt utredningen på flera saker: antalet krav på mätning och

uppföljning, utformningen av villkor för ersättning inom vårdvalssystemen för primärvård och statens styrning genom normering och prestationsbaserade överenskommelser. I detta ligger också att styrningen är splittrad och präglas av en mångfald av aktörer som sammantaget ger många styrsignaler. Resultatet blir administration, dubbelarbete och överlappningar (Ibid. s. 124). I nästa avsnitt undersöker vi styrning och administration i en central del av vården, nämligen primärvården. Vi kommer att fokusera på fyra områden inom vården; vårdvalssystem, registrering i kvalitetsregister, läkarintyg och kvalitetssystem.

6.1. Vårdvalssystem – styrning och administration

Hälso- och sjukvårdslagen är direkt styrande när det gäller vad som avses med primärvård och vilka skyldigheter landstingen har när det gäller organiseringen av primärvården. Enligt denna lag är primärvård ”hälso- och sjukvårdsverksamhet där öppen vård ges utan avgränsning när det gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper” (2 kap, 6 §, SFS 2017:30). Enligt hälso- och sjukvårdslagen är även landstingen ansvariga för att medborgarna kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster via ett vårdvalssystem (7 kap, 3 §, SFS 2017:30). I lagen fastslås att ”landstinget ska utforma vårdvalssystemet så att alla utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för något annat. Ersättningen från landstinget till utförare inom ett vårdvalssystem ska följa den enskildes val av utförare” (Ibid.). Vårdvalssystem hanteras inom ramen för LOV, lagen om valfrihetssystem (SFS 2008:962) och kan se olika ut i olika landsting, eftersom det kommunala självstyret innebär att landstinget har ett stort handlingsutrymme när det gäller utformningen av hälso- och sjukvården. Det finns därför relativt stora skillnader mellan landsting vad som ingår i exempelvis primärvården (Socialstyrelsen 2016). En grundtanke i vårdvalssystemen är dock att säkerställa konkurrens på lika villkor bland olika utförare, vilket innebär att ersättningssystemet måste vara utformat så att det är neutralt och lika för alla.

Enligt en rapport från Socialstyrelsen (2016) är Stockholms läns landsting det landsting som har flest olika vårdval, där uppdraget till primärvården är organiserat inom ramen för nio olika vårdval. Till varje vårdval är ett så kallat förfrågningsunderlag kopplat, där landstinget ställer upp de krav och regler som gäller för vårdgivare inom länet. Här återfinns bland annat en beskrivning av den ersättningsmodell som används samt instruktioner för den årliga uppföljningen (Stockholms läns landsting 2018).

Den vårdcentral som varit i fokus för våra studier är en av sju vårdcentraler som administreras av en centralt placerad administratör, en controller. Controllern har till uppgift att stödja verksamhetscheferna vid varje vårdcentral, framförallt när det gäller verksamhetsuppföljning. Varje vårdcentral har också olika uppdrag som behöver administreras – samtliga bedriver det huvudsakliga uppdraget som är husläkarverksamheten, men till detta kommer exempelvis barnvårdscentral, hemsjukvård eller fot-sjukvård. Den undersökta vårdcentralen har fyra uppdrag totalt.

En stor del av administrationen handlar om den ersättningsmodell som det aktuella landstinget använder sig av sedan 2008, då vårdvalsreformen infördes. Modellen skiljer sig inte mellan privata eller offentliga vårdgivare. Arbetet med ersättningsmodellen är en månatlig aktivitet och utmynnar i att en vårdfaktura genereras som innehåller ersättningen till verksamheten. Vårdfakturans omfattning grundas på de registreringar som gjorts i vårdcentralens kassa, vilket innebär att det är avgörande att den vård som ges registreras på rätt sätt av receptionspersonalen. Ersättningen grundas på tre delar, en fast ersättning per individ grundad på den tidigare nämnda listningen av patienterna, en rörlig ersättning kopplad till den vård som utförs samt en målbaserad ersättning baserad på indikatorer som ska återspegla kvalitet och effektivitet (SKL 2018). Andelen listningar är relativt stabil och det är endast cirka nio procent av befolkningen i länet som byter vårdcentral varje år och av dessa kan hälften av bytena förklaras av flyttning inom länet (KI/SLL 2013:42–43). Controllern menar att det är en liten grupp som står för många byten.

För 2018 utgör listningen ungefär 60 procent av ersättningen i det aktuella landstinget, och den rörliga delen 40 procent. Fram till 2016 var det dock tvärtom. Den rörliga delen innebär att varje vårdaktivitet är ekonomiskt betydelsefull. I praktiken betyder detta att ju fler patienter man kan ta emot under öppettiderna, desto mer ersättning erhålls. Vårdcentralerna gynnas således av att ta emot patienter som är snabba och enkla att behandla. Kritiken som riktades mot ersättningsmodellen kom också från kroniker som ofta behöver mer tid vid varje besök, menar kontrollern. Den stora rörliga delen innebär att personalen blev stressade och arbetsmiljön blev dålig. I övriga landet är den rörliga andelen betydligt mindre.

Enligt den controller som ansvarar för den studerade vårdcentralen har ersättningssystemet påverkat det vardagliga arbetet vid vårdcentralerna;

Administrationn har ökat, och själva ekonomiseringen av vården, har ju ökat genom det här också. Att det är mycket ekonomi alltså tror jag många känner sig rätt obekväma med. Och som de kanske inte är intresserade av heller så att säga, förståeligt nog. Man vill bedriva vård, men det har blivit så avhängigt också av vad varje vårdhändelse innebär i ekonomiskt anseende (Controller).

En av läkarsekreterarna berättar vidare:

Dokumentationen uppifrån har blivit mer. Det ska ju dokumenteras mer. Det ska vara handlingsplaner. Det ska vara miljö... man ska räkna ditten och datten, ekonomen ska ha in uppgifter på saker och ting. Och likadant sitter vi och kontrollerar vårdkontakter för att det ska bli ersättning. Vi kontrollerar läkemedelsgenomgångar för att det ska vara viss procent, och vi kontrollerar listor från kassan. Vi kontrollerar att vi har rätt inskrivna i hemsjukvården för att vi ska få den ersättningen (Läkarsekreterare).

Controllern menar att systemet som fanns före vårdvalsreformen, då varje enhet fick en budget att röra sig med, dock inte var

effektiv. Vårdvalsreformen syftade till att effektivisera vården men också att göra vården mer tillgänglig för befolkningen. Samtidigt ökade kostnadskontrollen för landstinget. Ett problem med den höga rörliga ersättningen var dock att den riskerade att motverka kostnadskontrollen då det var svårt att kalkylera kostnaden när produktionen av vård ökade. Detta är också skälet till att förhållandet mellan listningsersättningen och den rörliga delen förändrades inför 2016, berättar kontrollern. En av baksidorna har också varit att ersättningssystemet lätt kunde missbrukas eftersom det baseras i så hög grad på "besökspinnar". Incitamenten för vårdcentralerna att ta emot mer patienter ökade således. Detta gynnade sannolikt känslan av tillgänglighet till vården, samtidigt som ökningen av besök antagligen inte motsvaras av en sjukare befolkning.

Om vi går över till vårdpersonalens arbete, vidtar en del efterarbete när en patient har lämnat vårdcentralen, som bland annat är kopplat till ersättningssystemet och som inte hunnits med under besöket. Läkaren skriver i journalsystemet och registrerar vårdkontakt. Detta är helt avgörande för att vårdcentralen ska få ersättning för besöket. När det gäller listningen är den relativt enkel administrativt sett, i ett i övrigt komplext ersättningssystem. Det stora utmaningen, menar kontrollern, är registreringen av vårdhändelser som ligger till grund för den rörliga andelen i ersättningssystemet. Samtliga kategorier av vårdgivare är inblandade i registreringen, det vill säga läkare, sjuksköterskor, undersköterskor, psykologer och kuratorer.

En viktig kontrollfunktion enligt läkarsekreterarna är att se till att registreringarna är gjorda på rätt sätt. För att få ersättning måste varje vårdkontakt ha en godkänd så kallad KVÅ-kod. KVÅ står för "Klassifikation av vårdåtgärder" och en KVÅ-kod är en åtgärdskod som är obligatorisk att rapportera in till Socialstyrelsens hälsodataregister. Förutom dem själva finns det särskilda personer som bara har som arbetsuppgift att kontrollera detta. Läkarsekreterarna menar att det är slöseri att ha ett sådant system som kräver att man har anställda som enbart arbetar med kontroller för att vårdcentralerna skall få ersättning.

Enligt ett dokument kontrollern har sammanställt som beskriver arbetet med ersättningsmodellen existerar ”sammanlagt ca 190 sidor detaljanvisningar (med ca 150 felkoder) som leverantören (vårdcentralen) ska följa för att fakturan ska bli korrekt och ersättning betalas”. Landstingets handbok för husläkarverksamheten omfattar 79 sidor, men det finns även handböcker för BVC, fotsjukvård och andra uppdrag som är kopplade till vårdcentralerna. Det kan röra sig om så mycket som tio olika variabler som ska vara rätt för att ersättning ska betalas ut - rätt taxa, rätt vårdgivare, besökstyp, åtgärder och så vidare. Om besöken inte registreras rätt, då godkänns inte besöket och ingen ersättning betalas ut. Det finns alltså en stor risk att vårdcentraler mister intäkter på grund av den administrativa komplexiteten med registreringarna för vård de faktiskt utfört.

När det gäller ersättningarnas storlek har de räknats upp en gång sedan införandet av systemet 2008, och då cirka fyra procent. Ersättningen för husläkaråtagandet har dock fram till slutet av 2015 inte räknats upp alls. Kontrollern menar att detta givetvis påverkar verksamheten;

Så det gör att vi går ner oss ekonomiskt eftersom vi har kostnadsökningar i stort sett varje år med avtalsenliga löner och allting sänt. Så det har ju urholkats, och då har det blivit fokus på den här besöksandelen. Att öka produktiviteten och ha fler besök per arbetstimme, för att klara ekonomin då (Controller).

6.2. Registrering i hälso- och kvalitetsregister

Till det administrativa arbetet med ersättningssystemet kan också även arbetet med att rapportera in data till olika hälso- och kvalitetsregister läggas. Under 2017 fanns det 96 olika nationella kvalitetsregister i drift fördelat på landets landsting och regioner. Dessa samfinansieras av sjukvårdshuvudmännen, via SKL, och staten. Detta antal är utöver Socialstyrelsens obligatoriska hälso-databaser och andra lokala och regionala register som inte finansieras via SKL och staten (Nationella Kvalitetsregister 2018).

Exempelvis ska en läkemedelsgenomgång registreras med en KVÅ-kod i ett register. I andra fall kan det röra sig om att även rapportera till diabetesregistret. En viss frekvens patienter måste rapporteras till Nationella diabetesregistret (NDR), annars får vårdcentralen betala vite, åtminstone gällande målen för detta verksamhetsår. Det är ett detaljerat formulär som fylls i på datorn, och alla har någon koppling till vad som ska rapporteras in till registret.

I en rapport från Riksrevisionen skriver revisorerna att ”Riksrevisionens bedömning är att problemen med att kvalitetsregistren bidrar till ökad administration i vården har underskattats, liksom problemen att vårdenheterna inte ser att uppgifterna som finns i registren är användbara för lokalt kvalitetsarbete, att registren är allt för styrda uppifrån och att många register är läkar-dominerade” (Riksrevisionen 2013). När det gäller inrapporteringen av KVÅ-koderna i registren, förklarar en av läkarna att det är viktigt eftersom det är det enda sättet som vårdpersonalens arbete blir synligt för organisationen. Om koderna inte registreras *ser det ut som* att vårdpersonalen inte utfört de åtgärderna, trots att de gjort det. Själva vårdarbetet har inte ändrats, utan kraven gäller att i text dokumentera det som görs. Läkarna får därför skriva mer än tidigare. Samtidigt menar läkaren att:

[...] det är inte direkt patientnyttejobb och det är inte någonting jag skulle göra om det inte vore för att vi följs upp på det och att det läggs ut offentligt att ”åh, [vår] vårdcentral är jättedåliga på det här, så gå inte dit” (Läkare).

Det läkaren relaterar till i citatet är de öppna jämförelser som kvalitetsregistren bidrar med underlag till. I Riksrevisionens rapport bedömer de att det finns en ”motsättning mellan en rättvisande registrering av god kvalitet och olika vårdgivares intressen att i konkurrens med andra vårdgivare framstå i god dager” (Riksrevisionen 2013). Riksrevisionen menar också att kvalitetsregistren, med deras stora fokus på mätningar, inte direkt bidrar till att utveckla vårdkvaliteten. Detta gäller även prestationser-

sättningarna, som de kritiserar på motsvarande sätt. Samma läkare som i citatet ovan menar även att vissa saker som utförs känns som att de görs av fel anledningar, vilket minskar arbetstillfredsställelsen när saker utförs för pengarnas skull. Han menar också att det som mäts är hur väl man skriver i journalen, inte hur väl man tar hand om sin patient. Ett skäl är att det är indikatorer som är lätta att sätta en siffra på som mäts. Detta nämns även i Riksrevisionens rapport, det vill säga att vården anpassar sig till det som mäts, vilket riskerar att vara faktorer som är enkla att mäta. De pekar även på risken att uppföljningssystemen blir allt för kostsamma. Mätningarna, menar läkaren vidare, uppfattas också som ett uttryck för att organisationsledningen inte litat på vårdprofessionerna.

Överlag är det svårt att skilja på vad som är dokumentation som själva besöket och patienten direkt ger upphov till, och vad som dokumenteras som ett resultat av krav från organisationen eller andra yttre krav. Anledningen är att allt är integrerat i data-systemen. Läkaren använder datorn och datasystemen som ett ständigt närvarande arbetsredskap. Besöket ger upphov till ett antal åtgärder som ska beställas, skickas och dokumenteras med hjälp av datorn. Ett stort antal mindre arbetsuppgifter av administrativ karaktär verkar vara insprängda i det dagliga arbetet, vilket också gör det svårt att överblicka hur mycket tid administrationen tar.

Informationen om hur registreringen i journalsystemet och KVÅ-rapporteringen ska utföras finns i så kallade Registreringshandböcker, som påminner om de handledningar som finns för ersättningssystemet.

6.3. Administrativt arbete med läkarintyg

Även om ersättningssystemet utgör en central del i vårdcentralernas arbete finns det även andra typer av system som kräver mycket administrativt arbete. Ett exempel på ytterligare en administrativ uppgift som måste utföras är att skriva sjukintyg. Det finns flera aktörer som kräver läkarintyg för många olika

tillfällen. När det gäller statens verksamhet och läkarintyg är det främst Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som avkräver dessa för att klienter exempelvis ska kunna ta del av speciella arbetsmarknadsstöd eller erhålla sjukpenning. För att Arbetsförmedlingen ska kunna styrka en funktionsnedsättning används medicinska läkarintyg, exempelvis när det gäller särskilda insatser eller lönesubventioner (Arbetsförmedlingen 2016). När det gäller sjukpenning gäller socialförsäkringsbalken där ”den försäkrade ska styrka nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom senast från och med den sjunde dagen efter sjukperiodens första dag genom att lämna in ett läkarintyg till Försäkringskassan” (27 kap, 25 §, SFS 2010:110). Enligt Försäkringskassan åligger det den enskilda läkaren att utfärda läkarintyg enligt vissa framtagna riktlinjer. Läkaren ska enligt dessa bedöma om patienten behöver sjukskrivas och ska i sådana fall utförligt beskriva diagnos och arbetsförmåga (Försäkringskassan 2018). Intygsblanketten som ska fyllas i av läkaren omfattar fyra A4-sidor och innehåller 13 olika delar, varav diagnos, funktionsnedsättning, aktivitetsbegränsning och medicinsk behandling är de delar som kräver mest dokumentation (blankett 7804).

Vår studie visar att läkarintyget vanligtvis skrivs ut direkt under patientens besök hos läkaren, för att patienten ska få med sig det i handen. Detta innebär dock ett dubbelarbete rent administrativt, menar en läkare i studien, då samma uppgifter som ska in i journalen också ska skrivas in i sjukintyget, och det finns ingen möjlighet att göra det med automatik. Att skriva intyget blir en stressfaktor, samtidigt som det riskerar att bli dåliga sjukskrivningar. Det är också olika information som ska till olika intressenter. Till Försäkringskassan ska läkaren skriva vad patienten *inte* kan och till Arbetsförmedlingen vad patienten *kan*. En av läkarna berättar att kraven från Försäkringskassan ökat när det gäller informationsmängden i intygen. Det krävs mer motiveringar för varje intyg och det räcker inte att skriva exempelvis ”Knäopererad, sjuk fyra månader”. Enligt en studie i Läkartidningen har också läkarintygets bevisvärde minskat över tid (Mannelquist, Karlsson och Järholm, 2010).

6.4. Ledningssystem för miljö, arbetsmiljö och kvalitet

Ett annat exempel på verksamheter som innebär administrativt arbete är det ISO-standardiserade ledningssystem för miljö, arbetsmiljö och kvalitet som landstinget använder sig av sedan 2013 (Stockholms läns sjukvårdsområde, hemsida). ISO-standarderna innebär att det krävs att en extern revisor årligen kontrollerar verksamheten. Vid det senaste tillfället 2015 genomförde denna revisor 30-50 besök i verksamheten för att kontrollera att landstinget uppfyller kraven för certifiering. Kraven som ställs från ledningssystemet är mycket omfattande och förmedlas till verksamheterna i form av nedskrivna riktlinjer och anvisningar. En central del handlar om uppföljning och mätning av verksamheten i förbättringssyfte.

Vad är det då för statlig styrning som ligger bakom landstingets användning av detta ledningssystem? Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) utgör den huvudsakliga källan för styrningen. I korthet ska landstingen enligt dessa föreskrifter 1) ansvara för och använda ledningssystem, 2) ”identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet” och ”identifiera de processer där samverkan behövs”, 3) genomföra systematiskt förbättringsarbete via riskanalyser, egenkontroll och avvikelserapportering, 4) säkerställa att personalen medverkar i kvalitetsarbetet, samt 5) noggrant dokumentera kvalitetsarbetet genom en årlig kvalitetsberättelse (SOSFS 2011:9).

I de omfattande och detaljerade föreskrifterna framgår att det är hälso- och sjukvårdslagen, 5 kap. 4 § (SFS 2017:30), som instruktionerna kring kvalitetsarbetet bygger på. Denna paragraf lyder: ”Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras” (5 kap. 4 §). Vi kan således iaktta en synnerligen välutvecklad indirekt styrning ur denna korta lagparagraf, där mycket lite sägs om hur detta kvalitetsarbete ska bedrivas och i vilka former. Vissa ledtrådar går dock att få base-

rat på förarbetena till den tidigare hälso- och sjukvårdslagen, prop. 1995/96:176 om förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården. Här framgår att regeringen föreslår att sjukvården ”utvecklar metoder för att noga följa och analysera utvecklingen vad gäller kvalitet och säkerhet” (Prop. 1995/96:176). I beskrivningen av dessa metoder förekommer förslag på olika system som synliggör, exempelvis förekomsten av risktillbud, och mäter bland annat servicegrad och patientnöjdhet. I propositionen framgår också att arbetet med kvalitetssystem redan påbörjats 1994 i och med Socialstyrelsens föreskrifter ”Kvalitetssäkring i hälso- och sjukvården inklusive tandvården” (SOSFS 1993:9).

Ytterligare en aktör som hanterar frågor om kvalitet i hälso- och sjukvården är Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Myndighetens uppdrag är att ”genom tillsyn och tillståndsprövning bidra till en vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter” (IVO, 2017). IVO:s uppdrag liknar således Skolinspektionens arbete med att granska skolan, vilket innebär en form av efterhandsstyrning av vården.

När det gäller det certifierade ledningssystemet är det kopplat till en del av ersättningssystemet, då vissa årligen utvalda kvalitetsindikatorer kan ge bonus eller vite för verksamheterna. Ett exempel som ges är telefontillgängligheten där det finns uppställda krav på tillgänglighet. Uppnås målen händer ingenting, men om målet inte uppnås utdelas vite. Överskrids målen betalas en bonus ut. Enligt kontrollern har dessa sanktioner betydelse för vårdcentralernas ekonomi, men arbetet med indikatorerna upplevs också som administration. Särskilt eftersom indikatorerna förändras varje år och nya fokusområden preciseras. För 2015 fanns det 14 kvalitetsindikatorer som var bonus- eller vitesgrundande. Dock är det en betydligt mer omfattande rapportering än kring dessa särskilda indikatorer som skall sammanställas. Dessa har inte ekonomiska effekter utan är helt och hållet kopplade till kvalitetsuppföljningen. En stor del av arbetet med detta system faller på verksamhetscheferna, men ofta är även

vårdgivarnivån inblandad. En av läkarna på vårdcentralen vi studerat är kritisk mot kontrollerna som utförs av verksamheten.

Det är mycket kontroller, och det är papperskontroll. Det är ingen som kontrollerar hur det verkligen är, utan man kontrollerar att man har rätt pappersskrivna [handlingsplaner] (Läkare).

Samtidigt menar han att det saknas tydlig återkoppling, och att det känns som att mycket som skrivs och rapporteras inte blir läst av någon.

En relevant fråga är vilken effekt detta kvalitetsarbete har för verksamheterna. Resultaten från de mätningar som görs kommuniceras regelbundet tillbaka till vårdcentralerna, till exempel vad gäller väntetider. Det som verkar ha störst betydelse är dock de indikatorer som är bonus- eller vitesgrundande, och mot slutet av året är det ett intensivt arbete som beskrivs för att jaga höga procentvärden. Controllern beskriver det som en stressfaktor i slutet av året, även om det inte är alla indikatorer som kan åtgärdas snabbt.

Men vissa av de här, journalbaserade uppgifterna, de kan man schyssta till lite nu genom att se till att de blir journalförda (Controller).

Skälet till det som brukar kallas ”pinnjakt” är givetvis att bra värden på indikatorerna kan ge mer pengar till verksamheten. Detta tillskott upplevs, enligt controllern, som viktigt eftersom de ekonomiska marginalerna vid vårdcentralerna är små.

Även om det är tydligt att vårdcentralerna arbetar för att uppnå bonuskraven för indikatorerna är det emellertid svårt att avgöra vilka delar i kvalitetsrapporteringen som verkligen är verksamhetskritiska. För läkarna på vårdcentralen är det möjligt att använda kvalitetsregistren i patientarbetet, men en läkare vi pratat med menar att det sällan finns tid till detta. Vårdpersonalen utför således ett arbete med kvalitetsrapporteringen som de inte kan få någon nytta av i praktiken. Det handlar om att redo-

visa god kvalitet, menar en av läkarna, men enligt honom är det svårt att se att kvaliteten har ökat.

Det har uppstått diskussioner bland såväl vårdpersonal som controllers och andra administratörer om det är möjligt att ta bort en del av nyckeltalen för att förenkla administrationen. Från politiskt håll har man visat sig villig att försöka minska administrationen, men kontrollern vi pratat med menar att det svårt att se någon effekt av dessa ambitioner. På nationell nivå är Göran Stiernstedts utredning ”Effektiv vård” ett exempel där det administrativa arbetet i vården diskuteras (SOU 2016:2).

För att göra datamängder som samlas in via ledningssystemet överskådliga används ytterligare ett system, QlikView, som grafiskt sammanställer informationen från många olika system. Kontrollern förklarar att systemet är relativt nytt i verksamheten, men att det hela tiden byggs på;

Det är en enorm informationsmassa, som är svår att hitta i och sortera vad som är viktigt. Och man kan drunkna i det här, det kan man göra (Controller).

Utifrån detta system producerar kontrollern varje månad en produktionsrapport där varje vårdcentral får information om månadens listningar, besöksproduktion och så vidare. Utöver detta får de även en ekonomirapport med en prognos. Genom detta arbetssätt med månatliga rapporter menar kontrollern att kostnadskontrollen ökat och de stora underskott som landstinget hade under 1990-talet på så sätt har kunnat undvikas.

Inom ramen för kvalitetsarbetet är varje vårdcentral skyldiga att rapportera risker och avvikelser i verksamheten för att öka säkerheten för både patienter och anställda. För att göra detta finns ytterligare ett system, kallat HändelseVis (Vårdgivar-guiden, 2018). Alla som har vårdansvar arbetar med systemet, där varje skada eller risk för skada ska rapporteras. Enligt kontrollern har kraven ökat på att systemet skall användas mer i verksamheten, och målbilden har varit att varje vårdgivare skall

rapportera minst en avvikelse per år. Systemet producerar sedan statistik över landstingets rapporterade avvikelser årligen.

6.5. Fyra fall av styrning inom primärvården

Sammantaget har vi gett fyra exempel på processer som kan kopplas till styrning och administration; vårdvalssystemet, registrering i kvalitetsregister, skrivande av läkarintyg och kvalitetsystem. Resultatet är dock inte lika homogent som för skola och förskola, där skollagen utgjorde en grundläggande direkt styrning. I fallet med primärvården ser vi att flera olika typer av lagstiftning styr vårdpersonalens arbete och genererar administration på olika sätt. Det handlar dock, som i skolans och förskolans fall, om flera olika aktörer som uttolkar, förmedlar och kontrollerar verksamheten i primärvården.

Vårdvalssystemet styrs av två olika typer lagstiftning, dels hälso- och sjukvårdslagen, dels lagen om valfrihetssystem. Lagstiftningen är direkt och riktar sig till landsting och regioner, men innebär samtidigt ett relativt stort handlingsutrymme för dessa aktörer att själva utforma primärvårdens och valfrihetssystemens innehåll och funktion. I denna studie har ingen jämförelse mellan landsting företagits, men andra källor pekar på att valfrihetssystemen ser olika ut i olika landsting. Landstingen står därför för den indirekta styrningen av vårdvalssystemen och detaljerna kring utformningen av de ersättningsmodeller som är kopplade till det fria vårdvalet.

Gällande vårdpersonalens registrering i olika kvalitetsregister sker den direkta styrningen utifrån lagen om hälsodataregister. Den myndighet som hanterar det lagstadgade och obligatoriska hälsodataregistret är Socialstyrelsen, som utfärdar riktlinjer för hur detta arbete ska gå till. Till detta kan läggas ett antal andra lokala och regionala aktörer som aktivt arbetar för att vårdpersonalen ska registrera i olika typer av kvalitetsregister. Samtidigt är SKL en viktig aktör när det gäller kvalitetsregister, då organisationen ansvarar för ett stort antal nationella kvalitetsregister.

Dessa är dock inte lagstadgade och måste betraktas som ett sätt att indirekt styra vårdens kvalitetsarbete.

Den statliga styrningen av produktionen av läkarintyg kan främst kopplas till de intyg som krävs av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det finns dock en mängd aktörer, både statliga och icke-statliga som kräver läkarintyg. När det gäller sjukförsäkringen kräver socialförsäkringsbalken att enskilda medborgare kan uppvisa ett läkarintyg för att ta del av sjukförsäkringen. Således är den direkta lagstiftningen i första hand riktad mot enskilda individer, men Försäkringskassan utformar vilka krav som ställs på läkarintyg för att de ska anses som giltiga. Myndigheterna har följaktligen ett eget handlingsutrymme när det gäller att formulera kraven på läkarintygen. Detta innebär en indirekt styrning av läkarnas arbete och inverkar på hur de utformar de intyg de skriver.

Slutligen, när det gäller ledningssystem för miljö, arbetsmiljö och kvalitet, kan styrningen betraktas som tvåsidig, eller dubbel. I likhet med styrningen av det systematiska kvalitetsarbetet inom skola och förskola, sker styrningen här från två olika nivåer, där staten utgör den ena parten och huvudmannen, landsting och regioner, den andra. Det är dock tydligt att den direkta styrningen via lagstiftningen är mycket begränsad när det gäller information om hur kvalitetsarbetet i hälso- och sjukvården ska genomföras. Av denna anledning får Socialstyrelsen och huvudmännen ett stort utrymme att indirekt styra vårdverksamheten baserat på dessa aktörers uttolkning av hur kvalitetsarbete ska bedrivas, tillsammans med externa företag som står för certifieringen av ledningssystemen. Det finns även vissa inslag av efterhandsstyrning då certifieringen innebär någon typ av kontinuerlig efterhandskontroll, vilket påminner om den roll Skolinspektionen har i skolan.

I tabellen nedan sammanfattas de fyra fallen:

Kvalitetssystem	Läkarintyg	Registrering i kvalitetsregister	Vårdvalssystem	Lagar och regler
HSL	SFB 2010:110	Lag om hälsodataregister	HSL, LOV	
Socialstyrelsen, landsting, privata företag	Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, med flera	Socialstyrelsen, SKL, Landsting	Landsting	Aktörer
Direkt, indirekt, (uttolkad, förmedlad), efterhand	Indirekt	Direkt och indirekt	Direkt och indirekt (uttolkad, förmedlad)	Typ av styrning
Dokumentation, IT- system, certifieringsprocesser, mm	Dokumentation, registrering i IT- system	Registrering i IT- system	Dokumentation, registrering i IT- system	Administration

Tabell 3. Sammanfattning av styrning och administrativt arbetet i primärvården.

6.6. Administrativa effekter av indirekt styrning i primärvården

De fyra processer vi studerat närmare inom primärvården visar att de medför administrativt arbete för personalen inom primärvården. Vad gäller de administrativa effekterna av vårdvalssystemet är de omfattande och de har etablerats på alla nivåer inom primärvården. Tydligast är de dock när det gäller läkarnas arbete, eftersom mycket tid går åt till att registrera rätt efter varje läkarbesök. Administrationen är dock avgörande för vårdcentralernas verksamhet eftersom det är viktigt att vårdinsatserna dokumenteras på rätt sätt för att erhålla resurser. Vidare, medför även kraven på att lämna data till kvalitetsregister administrativt arbete, främst i form av det registreringsarbete som utförs av läkare i ett stort antal databaser. Detsamma gäller arbetet med att skriva läkarintyg som riktas till externa statliga aktörer som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Detta har också beskrivits som ett dubbelarbete då läkaren skriver samma uppgifter i journalen som i intyget. Administrativt arbete är också relaterat till ledningssystemen inom primärvården. Här handlar det om att registrera och hantera arbetsuppgifter som är kopplade till ett antal förutbestämda kvalitetsindikatorer. Till viss del resulterar kvalitetsarbetet också i en så kallad ”pinnjakt”, vilket innebär någon form av administrativt arbete eftersom det inte är befogat utifrån patienternas direkta vårdbehov att i slutet av året öka tempot i arbetet med exempelvis vissa journalbaserade indikatorer. En del av detta administrativa arbete handlar också om att rapportera risker och avvikelser i verksamheten.

Även i fallet med primärvården existerar flera mottagare av det administrativa arbete som genereras – Socialstyrelsen, landstinget och SKL är de viktigaste aktörerna, men Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har också en mottagarroll. Även certifieringen av kvalitetssystem innebär att privata företag inhämtar administrativa produkter från verksamheten. Till största del handlar administrationen för vårdpersonalen om att registrera information i olika typer av IT-system, medan det för chefer-

na handlar om att sammanställa uppgifter från dessa i rapporter till landstingets tjänstemän.

7. Styrning och administration

I den här sektionen ska vi sammanfatta vad vi observerat i de tre studerade områdena och lyfta fram några viktiga slutsatser och lärdomar. Huvudsyftet med rapporten var att besvara frågan om vilka administrativa effekter den indirekta statliga styrningen har i den kommunala verksamheten. Nedan inleder vi med att ge en bild av den statliga styrningen som högst komplex och fragmenterad. Vidare, i nästkommande avsnitt, visar vi att den administration som produceras blir omfattande och riktas åt olika håll för att därefter diskutera de tolkningsprocesser som ligger bakom den indirekta statliga styrningen. Denna process innehåller ett flertal olika steg och involverar en mångfald av aktörer, vilket i sin tur inverkar på det administrativa arbetet i kommuner och landsting. Det efterföljande avsnittet fördjupar diskussionen om de tolkningsprocesser som sker på lokal nivå och vilka effekter dessa får. Rapporten avslutas med en kort rekapitulering av de viktigaste slutsatserna.

7.1. En komplex styrbild

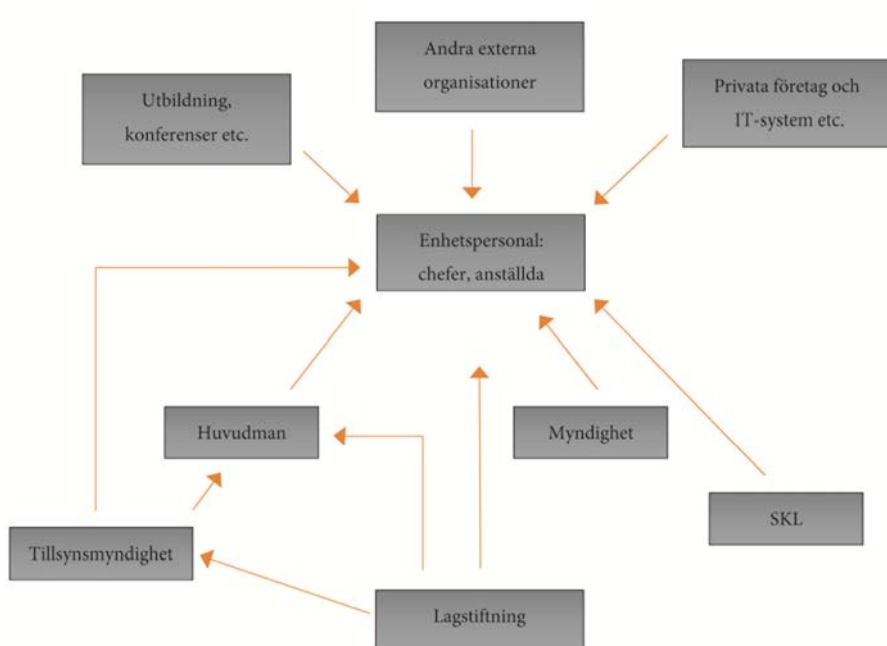
De empiriska fallen från skola, förskola och primärvård visar att verksamheterna styrs av en mängd olika styrsignaler, såväl statliga som från andra aktörer. Den *direkta* statliga styrningen handlar till största del om lagstiftningen på respektive område där skollagen och hälso- och sjukvårdslagen är de viktigaste. Men som komplettering till lagstiftningen träder flera andra aktörer in – statliga myndigheter, kommunala huvudmän, SKL och ibland privata företag. Dessa *uttolkar* reglerna i lagstiftningen och *översätter* vad den betyder i konkret praktik. Genom

allmänna råd, riktlinjer, rekommendationer och information uttalas och *förmedlas* hur huvudmän och enskilda befattningshavare ska hantera regelverket. Det är detta som vi kallar den *indirekta* statliga styrningen. På skolområdet är Skolverket och SKL sådana uttolkare, översättare och förmedlare. På hälso- och sjukvårdsområdet fungerar Socialstyrelsen och landstingen och deras förvaltningar på samma sätt.

Den indirekta styrningen skiljer sig åt mellan de olika empiriska fall vi gett exempel på. Det finns skillnader i omfattningen av indirekt styrning, antal aktörer som är inblandade och mängden administration.

En annan typ av styrning, som på många sätt kan ses som den styrning som påverkar mest, är *efterhandsstyrningen* som sker i form av olika typer av granskningar. På skolans och förskolans områden handlar det om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, och på hälso- och sjukvårdsområdet motsvaras detta av landstingens samt IVO:s granskning. Men intrycket är att Skolinspektionen har fått avsevärt större inflytande över skolors faktiska praktik än IVO i hälso- och sjukvården. I all verksamhet vid skolorna finns Skolinspektionen närvarande i bakgrunden.

Det är uppenbart att de olika styrformerna används samtidigt och kompletterar varandra. Bilden över styrningen som framträder på områden skola, förskola och primärvård blir svåröverskådlig och komplex. I figuren nedan åskådliggörs hur direkt, indirekt och efterhandsstyrning samverkar. Som vi ser skapar denna sammantagna styrning omfattande krav på de som ska styras, det vill säga enhetschefer och personal i skola, förskola och på vårdcentraler. I enlighet med den teoretiska diskussionen som fördes i inledningen kan vi på detta sätt förstå omfattningen av administration eftersom styrningen översätts till krav som i sin tur svaras upp mot genom administrativt arbete från dem som styrningen riktas mot.



Figur 3. Bild av styrning inom kommunal verksamhet

7.2. Administration i olika riktningar

I våra studier har vi kunnat observera att verksamheterna ägnar mycket tid åt administration som är kopplad till den indirekta statliga styrningen. Den klart övervägande formen av administration utgörs i studien av olika former av dokumentation. Detta innebär att personalen och dess chefer arbetar löpande med att dokumentera skeenden och ärenden i verksamheten. Denna verksamhetsnära dokumentation sammanställs sedan i kvartals- eller årsbaserade rapporter, av exempelvis förskolechefer och andra enhetschefer. Dessa rapporter är av olika slag och riktas till olika mottagare.

Dokumentationen riktas åt olika håll. Detta går i linje med Rhenman och Stymnes (1973) modell om att de krav som riktas

mot ett styrobject svarar med administration för att tillfredsställa kravställaren. Den verksamhetsnära dokumentationen riktar sig delvis *inåt* mot enhetens egen personal. Pedagogisk dokumentation, som i många fall fungerar som personalens arbetsverktyg, är ett sådant exempel. Huvuddelen av dokumentationen riktas dock *uppåt* i kommun- eller landstingshierarkin, men även *utåt* mot andra statliga aktörer. Man kan också säga att externa aktörers krav på planer och policies innebär att dokumentationen riktas *framåt* i tiden. Tillsyn, det vill säga efterhandsstyrningen, genererar istället dokumentation som inhämtar data från den tid som varit, det vill säga *bakåt*.

Denna studie, och även andra, har visat att personalen som utför det största arbetet med dokumentation många gånger upplever det som en belastning, och då särskilt den dokumentation som riktas uppåt och utåt. En annan dimension är att personalen upplever känslor av meningslöshet. Inom forskningen om arbete betecknas detta ofta som del av en ”policy alienation” bland de anställda (Tummers, Bekkers och van Thiel, 2014). Enligt Seeman (1959:786) betecknas meningslöshet i arbetslivet som en känsla då ”a person cannot understand the events in which he or she is involved”. Enligt Tummers handlar meningslöshet inom den offentliga sektorn om erfarenheter bland personalen att vissa krav eller policies inte gynnar klienterna eller samhället i stort (Tummers, et al. 2014).

7.3. Indirekt styrning som en tolkningsprocess i flera steg

Den administrativa tillväxten som vi beskrivit är alltså inte alltid är ett utslag av direkt statlig styrning. Den lagstiftning som ligger till grund för verksamheten på skol- och vårdområdet är som vi sett relativt avskalad och övergripande, med låg detaljnivå och svag konkretisering. Ett av de tydligaste exemplen i studien är inom hälso- och sjukvårdslagstiftningen gällande användandet av kvalitetssystem. Lagen säger enbart att kvaliteten i verksamheten ska utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande, utan att fler

detaljer anges kring hur och när detta ska ske. Konsekvensen av detta är, som vi sett, är att det skapas ett utrymme för tolkningar på flera nivåer av de aktörer som är inblandade.

I ett första steg uttolkas lagstiftningen och lagstiftarens intention av de myndigheter som berörs närmast, i det här fallet Skolverket och Socialstyrelsen. Vi har inom ramen för denna studie inte berört hur denna process fungerar på respektive myndighet, däremot kan resultaten av uttolkningarna observeras i de råd, föreskrifter och riktlinjer som dessa utfärdar. Dessa typer av dokument är normalt sett mycket omfattande och beskriver i detalj hur exempelvis processen med systematiskt kvalitetsarbete ska utformas på huvudmanna- och enhetsnivå. Även i fallet med kvalitetssystem i primärvården är det tydligt att Socialstyrelsens föreskrifter är omfattande och detaljerade när de riktar sig mot landstingen. De råd som myndigheterna sedan förmedlar är samtidigt normerande för de verksamheter de riktar sig till.

Parallellt med dessa myndigheters uttolkning av lagstiftningen sker även ytterligare tolkningar, men då av tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen och IVO, via det som ovan benämnts som efterhandsstyrning. Dessa tolkningar ligger till grund för de granskningar som sedan genomförs, både kontinuerligt och enligt särskilda uppdrag. Trots att styrningen sker i efterhand i form av kontroll pekar mycket mot att denna kontroll är starkt normerande för kommunernas och landstingens verksamhet. Även om råd och riktlinjer från myndigheter som Skolverket och Socialstyrelsen är normerande, är sannolikt tillsynen den starkaste normerande makten.

När sedan denna indirekta styrning, i ett andra steg, når kommuner och landsting initieras ytterligare tolkningsprocesser. På denna nivå utarbetas sedan kommun- eller landstingsinterna dokument och processer som riktar sig mot de olika verksamheterna. En central aktör på denna nivå är också SKL, som genom olika typer av projekt och satsningar utgör ett stöd för kommuner och landsting när de ska använda styrdokument i praktiken. SKL:s arbete är följaktligen också normerande och syftar delvis till att skapa likformighet när det gäller exempelvis

systematiskt kvalitetsarbete. Dessa ”styrningsprodukter” kan fortfarande betraktas som kollektiva i bemärkelsen att de får sin existens genom samverkan mellan tjänstemän och politiker. En del i detta är att styrdokumentet implementeras i de befintliga IT-baserade lednings- och kontrollsystemen hos respektive huvudman. I detta steg finns det indikationer på att det sker en omtolkning som överskrider de krav som faktiskt ställs i lag och läroplan. En förklaring som berörts tidigare handlar om den efterhandsstyrning i form av kontroll och granskning som utövas mot kommuner och landsting, och som förstärker de administrativa procedurerna. Detta kan vi förstå som ett slags administrativ ”prepping”, det vill säga att tjänstemännen på till exempel utbildningsförvaltningen eller enhetschefer inom skola och förskola förbereder sig på det värsta tänkbara scenariot.

Här förekommer det också en variation mellan kommuner och mellan landsting, beroende på hur exempelvis skolfrågorna är praktiskt organiserade. Olika kommuner har också olika inriktningsmål beroende på vad skolnämnden/förvaltningen (eller motsvarande) beslutat om. När det gäller exempelvis värddvalssystemet utformar landstinget i denna studie styrdokument för primärvården med en stor mängd faktorer på en mycket hög detaljnivå. Syftet är givetvis att möjliggöra konkurrens mellan olika vårdgivare på lika villkor, men det innebär samtidigt stora administrativa effekter för vårdcentralerna. Samtidigt innebär kvalitetssystemet en sådan komplexitet att externa aktörer i form av certifieringskonsulter anlitas för att genomföra granskningar, granskningar som bygger på ett detaljerat administrativt material.

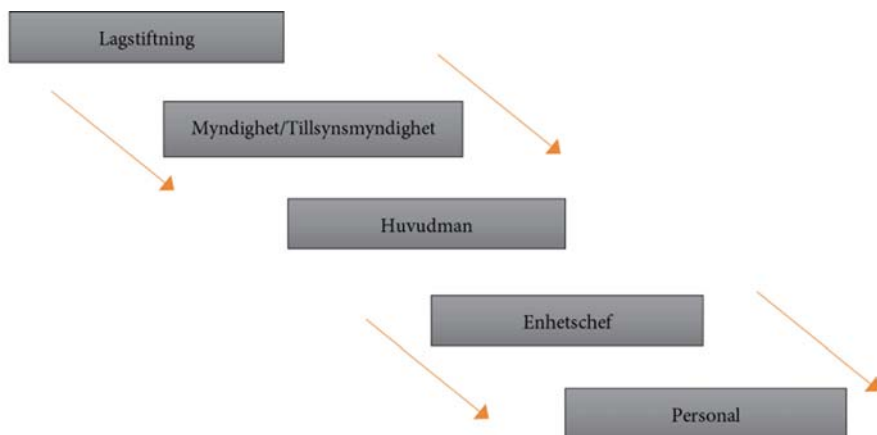
I ett tredje och ett fjärde steg når kommunernas och landstingens styrande dokument ner till enhetsnivån. Här sker ytterligare tolkningsprocesser som i högre grad är kopplade till en mer individuell nivå, dels bland rektorer, förskolechefer och enhetschefer inom primärvården, dels verksamhetens ordinarie personal. De senare är också de som i stor utsträckning är föremål för styrningen, och också de som står för en stor del av administrationen.

Sammantaget kan vi alltså analytiskt betrakta uttolkningen av lagstiftningen som en process i flera steg. I realiteten är proces-

sen sannolikt mer komplex och kantad av förhandling och påverkan av tidens anda gällande metoder och teorier på respektive styrningsområde. I denna process bidrar många aktörer med att formulera och bearbeta styrningens form och innehåll för olika områden. Man skulle därför kunna tala om styrningens ”snöbollseffekt”, eftersom när styrsignaler och krav når mottagaren har de vuxit i både omfattning och djup.

Det verkar alltså som att de administrativa kraven ökar ju fler aktörer som är indirekt inblandade i styrningen. Den första intentionen med styrningen kan också i detta skede gått förlorad till stor del, eller åtminstone blivit kraftigt förändrad. Detta illustrerar den teoretiska diskussionen vi förde i inledningen om att det har uppstått ett styrglapp (Forssell och Ivarsson Westberg 2007). Detta beror på att det skett ett slags översättning från lagstiftningen till den praktiska uttolkningen (Czarniawska och Sevón 1996) och samtidigt en målförskjutning från det praktiska till det administrativa.

Det är heller inte säkert att processen är synlig på samma sätt för alla inblandade aktörer. För exempelvis förskolepedagoger, lärare, förskolechefer och rektorer kan det se ut som om de administrativa kraven emanerar från kommuner och landsting när det i själva verket härrör från bestämmelser i skollagen, om än i omarbetad form. Detta är något som kan kopplas till att den statliga styrningen uttolkas, förmedlas, översätts och förstärks av andra aktörer, vilket gör att den ursprungliga avsändaren av styrsignalen döljs. I figuren nedan visas schematiskt hur tolkningsprocessen går till:



Figur 4. Tolkningstrappan.

Det finns ett samband mellan hur konkret den direkta styrningen är och omfattningen av den indirekta styrningen. Sagt på ett annat sätt så ju större det handlingsutrymme som ges utifrån den direkta styrningen, desto större blir behovet av att fylla i styrningen. Det blir fler aktörer inblandade som genererar mer administration, då antalet råd, rekommendationer och riktlinjer ökar. De som är målet för styrningen, på skolområdet huvudmän, rektorer och lärare, och på vårdområdet landsting, läkare och sjuksköterskor, försöker göra allt rätt och detta resulterar inte sällan i en överproduktion av dokumentation och administration för att tillfredsställa styrningskraven.

Det har tidigare lanserats olika begrepp för att förstå den process som sker. Ett begrepp är ”förpappning”, som beskriver hur i grunden sociala relationer ersätts med dokumentation (Hofvendahl 2010). I fallet med kränkande behandling skulle man kunna tänka sig att den som får kännedom om kränkningen, kanske läraren som bevittnar händelsen, direkt hanterar situationen och pratar med de inblandade eleverna utan att det för den skull resulterar i noggrann dokumentation som sedan går vidare till huvudmannen för utredning. Ett annat begrepp för när de inblandade följer instruktioner och dokumenterar minutiöst in absurdom är ”funktionell dumhet” (Alvesson och Spicer 2018).

Det som sker är att det administrativa arbetet hamnar i fokus och det som administrationen handlar om hamnar i skymundan. Det sker en målförskjutning från praktik till procedur. Detta samtidigt som alla inblandade har gjort allt rätt precis enligt regelboken.

7.4. Olika förhållningssätt till styrning och administration

När det gäller den individuella dimensionen av tolkningsprocesserna, såväl på chefsnivå som på personalnivå, kommer administrationen se ut på olika sätt beroende på hur de inblandade tolkar kraven, eller för den skull hur intresserade de är eller vilken administrativ kompetens de har. Diskussionen om funktionell dumhet i det administrativa arbetet visar också att det finns en individuell dimension i hur omfattande administrationen blir.

Det har tidigare diskuterats att anställda inom den offentliga förvaltningen har ett handlingsutrymme som kommer att avgöra hur den offentliga tjänsten gentemot klienter (patienter, elever, brukare) utförs. De är så kallade närbyråkrater (street level bureaucrats, Lipsky 1980) som kan hantera ärenden och klienter olika beroende på situation och sin egen förmåga eller personliga förhållningssätt. Olofsdotter Stensöta har utifrån en studie av handläggare på Försäkringskassan identifierat fyra olika typer av närbyråkrater: administratören, rättighetsförvararen, entreprenören och hjälparen som hanterar ärenden på olika sätt (Olofsdotter Stensöta 2013). Administratören ser som sin viktigaste uppgift att följa regler, medan klienten är i skymundan. Rättighetsförvararen är regelorienterad, men ser det som ett medel att nå andra mål. Entreprenören är klientinriktad, men ser klienten som ett objekt. Slutligen, har Hjälparen ett tydligt mål att hjälpa klienten, och inte vara för hård i bedömningarna.

I analogi med dessa typer av närbyråkrater kan vi resonera om hur de anställda inom den offentliga förvaltningen kan ha helt olika förhållningssätt till styrningen och de administrativa

kraven. Om vi då istället vänder blicken inåt i tjänstemännens organisationer, vilka typer av tjänstemän kan vi då observera? Hur hanteras regler och riktlinjer som gäller dem själva och deras arbete? Vi kan här tala om olika administrationstyper där ytterligheterna kan benämnas ängsliga byråkrater, duktiga administratörer eller professionella pragmatiker. En *ängslig byråkrat* tenderar att hörsamma alla de råd, rekommendationer och riktlinjer som levereras från dem som är inblandade i styrningen, den direkta eller indirekta. Den ängslige byråkraten har också efterhandsstyrningen, kontrollen och granskningen i åtanke när den dokumenterar. Detta leder till att den ängslige utför dokumentationen med extrem noggrannhet (jfr Runesdotter 2016), vilket leder till en överproduktion och ett alltför nitiskt förhållningssätt till de administrativa kraven, som riskerar att resultera i en funktionell dumhet.

En professionell pragmatiker å andra sidan har känsla för vad som är tillräckligt med dokumentation och tänker mer ur verksamhetens praktiska perspektiv, vilket möjliggör att de administrativa kraven hanteras på en rimlig nivå. En professionell pragmatiker har kapacitet att filtrera och sortera bland de krav som kommer uppifrån. Rent spekulativt är det mer erfarna tjänstemän som kan placeras i den senare typen som lärt sig att sortera mellan olika styrsignaler, medan den mindre erfarna har svårigheter att rangordna styrsignalerna och ser alla som lika viktiga. På enhetsnivå finns det således även här ett utrymme för tolkning som inverkar på den administrativa belastningen.

Detta resonemang visar att handlingsutrymme inte alltid är positivt för organisationen och ger mer utrymme för kärnverksamheten. I Tillitsdelegationens diskussioner och betänkande (SOU 2018:47) finns idén om att ökat handlingsutrymme för de professionella är positivt för medborgarna och medarbetarna. Det skulle leda till att det professionella omdömet och den inre motivationen hos de anställda i offentlig sektor fattar kloka beslut kring medborgaren, utifrån situation och behov (Ibid s. 133). Men utifrån vårt resonemang, ifall den anställde tillhör den ängslige byråkrattypen, eller administratörer i Olofdotter Stensötas ter-

minologi, är risken stor att ett ökat handlingsutrymme fylls med administration. Handlingsutrymme är per definition inte gott i sig, utan beror på vad man väljer att använda det ökade handlingsutrymmet till. Forskning visar också att handlingsutrymme är villkorat, och är inte detsamma som frihet, utan kan aktivt styras fram (Magnusson 2018).

Ytterligare en administrationstyp skulle kunna vara den *duktiga administratören*. Den duktiga administratören hörsammar också råd, rekommendationer och riktlinjer från styrande aktörer. Till skillnad från den ängsliga finns det här istället en positiv drivkraft för att göra ett utmärkt arbete i linje med kraven, eftersom noggrann dokumentation och utförligt analysarbete premieras och ger status till professionen. Att vara en flitig administratör kan därför förbättra karriärmöjligheterna på längre sikt. Samtidigt bygger denna drivkraft också på en grundmurad tro på att sådant som målsättning, analys, dokumentation, uppföljning och utvärdering (sekvenslogisk rationalism) i exempelvis systematiskt kvalitetsarbete eller kvalitetssystem också leder till faktiska förbättringar.

Denna tro på sekvenslogisk rationalism härrör främst från den institutionella omgivningen (Scott 1995, Furusten 2007). Den institutionella omgivningen utgörs av de idéer, normer, och föreställningar som är moderna och legitima i samhället vid en viss tidpunkt. Inom skolområdet har norska forskare identifierat vad de kallar för masteridéer som styrt reformerandet inom den norska skolan (Rövik, et al. 2014). Dessa masteridéer menar de är idéer om kvalitet, ledning, ansvarsutkrävande och evidensbaserad praktik. Som vi sett i denna studie har dessa idéer även fått stort genomslag i den svenska skolan, vilket blir styrande för organisering och det administrativa arbetet. Alla dessa idéer är kopplade till ett rationellt tänkande där mål- och medel, sekvenslogik och instrumentell rationalitet utgör centrala beståndsdelar. Att använda sig av modeller, tekniker och metoder som bygger på ett sådant tänkande är därmed legitimt, eftersom det står i samklang med den institutionella omgivningen. Vi kan då förstå varför Skolverket ger sådana allmänna råd, varför ängsliga byrå-

krater och duktiga administratörer administrerar så som de gör, och varför det administrativa arbetet blir så omfattande då flera aktörer bidrar till den indirekta styrningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det råder en komplex styrbild när det gäller kommunala verksamheter. De styrs av en mängd olika styrsignaler, där staten är en av flera aktörer. Styrningen sker i form av *direkt, indirekt och efterhandsstyrning*. Statliga myndigheter har i detta en roll som *uttolkare, översättare* och *förmedlare* av styrning. Beroende på hur precis den direkta styrningen har angetts i lagstiftningen, varierar antalet aktörer och uttolkningar – och med detta de administrativa krav som ställs på verksamheterna eller dess huvudmän. Det sker ett slags administrativ ”snöbollseffekt” där administrationen tenderar att bli större ju fler aktörer som är involverade – en process av förpappring.

Den administration som produceras som resultat av de administrativa kraven utifrån styrningen riktas åt olika håll, och kan vara bakåtblickande eller framåtsyftade, riktas utåt mot kravställare eller inåt organisationen. I denna produktion av administration finns också ett mått av individuellt handlingsutrymme där de anställda kan ha olika förhållningssätt till administrationen. Beroende på om de agerar som ängsliga byråkrater, duktiga administratörer eller professionella pragmatiker kommer omfattningen av det administrativa arbetet variera i olika kommuner och i olika kommunala verksamheter. Vår studie visar emellertid att den komplexa styrbilden, mängden aktörer som är involverade i den indirekta styrningen, hörsammandet av efterhandsstyrningen och dominansen av ängsliga byråkrater och duktiga administratörer tillsammans bidrar till en överproduktion av administration inom skola, förskola och primärvård.

Referenser

- Aili, C och Brante, G (2006): *Kvalificerande arbete – lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Albinsson, G och Arnesson, K (2015): *Kartläggning av chefers vardag i Karlskrona kommuns samlade verksamheter*, Forskningsrapport Nr. 2015:01, Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola.
- Alvesson, M och Spicer, A (2018): *Dumhetsparadoxen: den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*. Stockholm: Fri Tanke förlag
- Andersson, I M. (2010): Utvärdering i ett makroperspektiv. I Forsberg, E och Wallin, E (red): *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: 08Tryck.
- Arbetsförmedlingen (2016): *Budgetunderlag 2017–2019*. Diarie-nummer: Af-2015/256023.
- Augustinusson, S och Brynolf, M (2009): *Rektors ledarskap. Komplexitet och förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Beach, D, Eriksson, A och Svensson, A-K (2015): "Förskolechefens ansvar och uppdrag i ett kommunalt förvaltningsperspektiv", *Tidskrift för nordisk barnehagesforskning*, vol 11(9), p. 1-17.
- Blomgren, M. och Sahlin-Andersson, K (2003): *Ledning på distans: att skapa kunskap för politisk styrning av hälso- och sjukvården*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Boulding, K (1956): "General systems Theory: The Skeleton of Science". *Management Science*, Vol.2, pp 197-208.
- Brüde Sundin, J (2008): *Vad gör rektorn hela dagarna?* Lund: Studentlitteratur.
- Camburn, E., Spillane, J., och Sebastian, J (2010): "Assessing the utility of a daily log for measuring principal leadership prac-

- tice". *Educational Administration Quarterly*. Vol.46(5), pp. 707-737.
- Castillo, D (2014): *Dela på jobben. En studie av kompletterande arbetsliv som arbetsmarknadsmodell*. Förvaltningsakademins rapport nr 4. Huddinge: Södertörns högskola.
- Castillo, D och Ljung, M (2017): *Arbetsdelning i praktiken. Satsning på nya avlastande tjänster i Skövde kommun*. Förvaltningsakademins rapport nr 13. Huddinge: Södertörns högskola.
- Christensen, T och Lagreid, P och Roness, P och Røvik K-A (2005): *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.
- Czarniawska-Joerges, B (1992): *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Czarniawska-Joerges, B, och Sevon, G (1996): *Translating Organizational Change*. London: DeGruyter.
- de Wolf, I. och Janssen, F (2007): "Effects and Side Effects of Inspections and Accountability in Education: An Overview of Empirical Studies". *Oxford Review of Education*, vol 33, no 3 jul 2007, s. 379-396.
- Ek, E (2012): *De granskade. Om hur offentliga verksamheter gör sig granskningsbara*. Doktorsavhandling. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Elfström, I och Halvars Franzén, B (2011): *Läroplan för förskolan Lpfö-98, reviderad 2010*, arbetsmaterial, Stockholm: Stockholms universitet.
- Emilson, A och Pramling Samuelsson, I (2012): "Jakten på det kompetenta barnet". *Nordisk Barnehageforskning*, 5:21, s. 1-16.
- Forsberg, E och Wallin, E (2010): *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: 08Tryck.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2002): *Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete*. Score rapport 2000:7. Stockholm: Score.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2007): *Organisation från grunden*. Malmö: Liber.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2010): "Den osynliga administrationen", i *Ekonomistyrningshandboken*, Nilsson, G (red.). Stockholm: Bonnier utbildning.
- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A (2014): *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.

- Forssell, A och Ivarsson Westerberg, A, (2006): "Vad kostar transparens?" i *Strävan efter transparens. Granskning styrning och organiseringen i sjukvårdens nätverk*, Levay, C och Waks, C (red.). Stockholm: SNS.
- Furusten, S (2007): *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- Försäkringskassan (2018): *Intyg för sjukpenning*. Hemsida besökt 2018-11-20.
- Grafström, M, Göthberg, P och Windell, K (2015): *CSR: Företagsansvar i förändring*. Malmö: Liber.
- Göteborgs Stad (2017): *Uppföljningsrapport 3*. Norra Hisingens Stadsdelsnämnd.
- Hall, P och Löfgren, K (2006): *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hofvendal, J (2010): "Förpapprade samtal och talande papper", i *Skolans kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning*, Forsberg, E och Wallin, E (red.). Stockholm: Stockholms universitets förlag.
- Inspektionen för vård och omsorg (2018): *Årsredovisning 2017*.
- Ivarsson Westerberg, A (2004): *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: EFI.
- Ivarsson Westerberg, A (2011): "Ledning mellan politik och förvaltning", i *Ledning av företag och förvaltningar*, Lind, R och Ivarsson Westerberg, A (red.). Stockholm: SNS.
- Ivarsson Westerberg, A (2016): *På vetenskaplig grund. Program och teknologi inom skolinspektion*. Förvaltningsakademins rapport 7. Huddinge: Södertörns högskola.
- Jacobsson, B och Svensson, J (2017): *Rektorer. Om konsten att hantera motstridiga krav*. Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, M (2007): Det professionella är politiskt. I Jarl, M och Pierre, J (red): *Skolan som politisk organisation*. Malmö: Gleerups.
- Jarl, M, Kjellgren, H och Quennerstedt, A (2007): "Förändringar i skolans organisation och styrning", i *Skolan som politisk organisation*, Pierre, J (red.). Malmö: Gleerups.
- Karolinska Institutet/Stockholms läns landsting (2013): *Uppföljning av husläkarverksamheten i Vårdval Stockholm – 2013 års resultat*. Rapport.
- Komrev (2002): *Läkares och sjuksköterskors användning av tid i vården*.

- Larsson, T (1994): *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren Eneflo, E (2014): *Dokumentationens dilemma – förskollärare samtalar om pedagogisk dokumentation*. Licentiatuppsats i Pedagogiskt arbete, UTV, Umeå Universitet.
- Lipsky, M (1980): *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Lundquist, L (1998): *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Läraryrket (2009): *Tid att leda – en rapport om skolledares arbetstid*. Rapport från Lärarnas Riksförbund.
- Lärarnas riksförbund (2011): *Lärares arbetstid – en arbetsmiljöfråga*. Rapport från Lärarnas Riksförbund.
- Mache, S och Schöffel, N och Kusma, B och Vitzthum, K och Klapp, B och Groneberg, D (2011): Cancer care and residents working hours in oncology and hematology departments: An observational real-time study in German hospitals, *Japanese Journal of Clinical Oncology*, 2011; 41 (1) 81-8.
- Magnusson, E M (2018): *Vad händer i själva verket. Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Doktorsavhandling, nr 192. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Malmö stad (2014): *Så arbetar vi med systematiskt kvalitetsarbete*. Grundskoleförvaltningen.
- Malmö stad (2017): *Riktlinjer för systematiskt kvalitetsarbete*. Rapport från grundskoleförvaltningen.
- Mannelquist, R, Karlsson, B och Järvholm, B (2010): ”Läkarintyg om bedömning av arbetsförmåga klarar inte alltid rättslig prövning. Svårt för läkaren att förstå juridik – och för juristen att förstå medicin”, *Läkartidningen*, vol 107, nr 49.
- Meyer, J W och Rowan, B (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, i *The new institutionalism in organizational analysis*, Di Maggio, P J och Powell, W W, Chicago: The University of Chicago press.
- Montin, S och Granberg, M (2013): *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Myndigheten för Vårdanalys (2013): *Ur led är tiden. Fyra utvecklingsområden för en mer effektiv användning av läkares tid och kompetens*. Rapport 2013:9.

- Nationella Kvalitetsregister (2018): *Om Nationella Kvalitetsregister*. Hemsida besökt: 181129.
- Oliver, C (1991): "Strategic responses to institutional processes". *The Academy of Management Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 145-179.
- Olofsdotter Stensöta, H, (2013): "Gräsrotsbyråkrati i förändring", i *I det offentliga tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, Casula Vifell, Å och Ivarsson Westerberg, A (red.), Malmö: Gleerups.
- Petersson, O och Söderlind, D (1993): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Premfors, R, Ehn, P, Haldén, E och Sundström, G (2009): *Demokrati & Byråkrati*. Lund Studentlitteratur.
- Prop. 1995/96:176. *Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården*.
- Prop. 2009/10:175. *Regeringens förvaltningspolitiska proposition*.
- Prop. 2009/2010:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Renblad, K och Brodin, J (2012): "Kvalitén i förskolan påverkar barns välbefinnande. Några förskolechefers syn på den nya läroplanen och kvalitet i förskolan", *Socialmedicinsk tidskrift*, vol 89, nr 4-5.
- Rhenman, E och Stymne, B (1973): *Företagsledning i en föränderlig värld*. Stockholm: Aldus/Bonniers.
- Riksrevisionen (2013): *Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – Leder de i rätt riktning?* RiR 2013:20.
- Runesdotter, C, (2016): "Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv", *Utbildning & Demokrati*, Vol. 25, nr 1.
- Rövik, K-A, Eilertsen, T V, och Moksnes Furu, E (red): (2014) *Reformidéer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappellen Damm.
- Scott, R W (1995), *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, R W (2003): *Organizations. Rational, natural and open systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Scott, R W och Meyer, J, W (1994): *Institutional environments and organizations. Structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage.

- Seeman, M (1959): "On the meaning of alienation", *American Sociological Review*, Vol. 24, s. 783-791.
- SFS 2003:778. *Lag om skydd mot olyckor*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2008:567. *Diskrimineringslagen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2008:962. *Lagen om valfrihetssystem*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2010:110. *Socialförsäkringsbalk*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SFS 2017:30. *Hälso- och sjukvårdslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Skolinspektionen (2017): *Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet*. Rapport.
- Skolinspektionen (2018): *Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*. Slutrapport.
- Skolledaren, artiklar.
- Skolverket (2014): *TALIS 2013 – En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.
- Skolverket (2016): *Läroplan för förskolan Lpfö 98*.
- Skolverket (2018): *Åtgärder mot kränkande behandling*. Hemsida besökt 2018-10-25.
- Socialstyrelsen (2016): *Primärvårdens uppdrag. En kartläggning av hur landstingens uppdrag till primärvården är formulerade*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS1993:9) *Kvalitetssäkring i hälso- och sjukvård inklusive tandvård*.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9): *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.
- SOU 2007:75. *Styretredningen*.
- SOU 2013:30. *Det tar tid. Om effekter av skolpolitiska reformer. Delbetänkande av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan*.
- SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. Betänkande av Utredningen om skolans kommunalisering*.

- SOU 2015:22. Rektorn och styrkedjan. Betänkande av utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.
- SOU 2016:2. Effektiv vård. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2017:35. Samling för skolan. Skolkommissionens betänkande.
- SOU 2018:47. Med tillit växer handlingsutrymmet. Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn: Huvudbetänkande från Tillitsdelegationen.
- Statskontoret (2011). Riksdagens och regeringens styrning av polisen. Rapport 2011:20.
- Statskontoret (2016): Statens styrning av kommunerna. Rapport 2016:24.
- Stockholms läns landsting (2018): Förfrågningsunderlag enligt LOV vårdval. Husläkarverksamhet med basal hemsjukvård. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Stockholms läns landsting.
- Stockholms läns sjukvårdsområde, hemsida <http://slo.sll.se/>
- Styf, M, (2012). *Pedagogisk ledning för en pedagogisk verksamhet? Om den kommunala förskolans ledningsstruktur* (Diss.). Umeå: Umeå universitet.
- Sveriges kommuner och landsting (2018): Ersättningssystem i primärvård. Hemsida besökt 2018-12-04.
- Thompson, J. D. och Hammond, P och Hawkes, R. och Junker, B och Tuden, A (1957): *Comparative studies of administration*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tipping, MD och Forth, V och O'Leary, KJ och Malkenson, DM och Magill, DB och Englert, K och Williams, MV (2010): Where did the day go? A time-motion study of hospitalists, *Journal of Hospital Medicine*, 2010, 5 (6): 323-328.
- TT (2012): Pressmeddelande: "Skolors marknadsföring ifrågasätts", 2012-02-17.
- Tummers, L, Bekkers, V och van Thiel, S (2014): "The effects of Work Alienation and Policy Alienation on Behavior of Public Employees", *Administration & Society*, Vol. 47(5), pp 596-617.
- Wolcott, H F (2003): *The man in the principal's office: an ethnography*. (Updated ed.) Lanham, MD: AltaMira Press

Vårdgivarguiden (2018): Beskrivning av webbtjänsten Händelse-
Vis. Hemsida besökt 2018-12-05.

Åman, J (2011): *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*. ESO 2011:8.

Förvaltningsakademins skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.), 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.), 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*
7. Ivarsson Westerberg, Anders, 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion.*
8. Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora, 2016, *Trafikverket – En förvaltningspolitisk historia.*
9. Castillo, Daniel, 2017, *Arbete för alla – Att skapa långsiktiga möjligheter i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar.*
10. Niemann, Cajsa, 2017, *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen?*
11. Ivarsson Westerberg, Anders (red.), 2017, *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan – Rapport från Förvaltningsakademins seminarium om den stora polisreformen.*
12. Ljung, Mikael & Ivarsson Westerberg, Anders, 2017, *När målstyrning blev detaljstyrning – arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten.*
13. Castillo, Daniel & Ljung, Mikael, 2017, *Arbetsdelning i praktiken – Satsning på nya avlastande tjänster i Skövde kommun.*
14. Rehnberg, Hanna Sofia, 2017, *På väg – Berättelser om Trafikverket.*
15. Nilsson, Torbjörn, 2018, *Mellan rådgivning och kontroll – Den statliga Skolinspektionen som skolexempel 1861–1991.*
16. Gustafsson, Ingrid, 2019, *Internrevisionen och det paradoxala oberoendet.*
17. Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders, 2019, *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna.*

Rapportens syfte är att undersöka och diskutera vilka administrativa effekter den indirekta statliga styrningen ger i den kommunala verksamheten. Kommunernas verksamheter styrs av en mängd olika styrsignaler, där styrningen sker i form av direkt, indirekt och efterhandsstyrning. Statliga myndigheter har i detta en roll som uttolkare, översättare och förmedlare av styrning. Studien visar att den komplexa styrbilden, mängden aktörer som är involverade i den indirekta styrningen, hörsammandet av efterhandsstyrningen och dominansen av ängsliga byråkrater och duktiga administratörer tillsammans bidrar till en överproduktion av administration inom skola, förskola och primärvård.

Fil. dr Daniel Castillo är sociolog och Anders Ivarsson Westerberg är professor i Offentlig förvaltning. Båda är verksamma vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrubildning vid Södertörns högskola som bedriver forskning om förvaltning, erbjuder uppdragsutbildning och verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik.

www.sh.se/forvaltningsakademien



Södertörns högskola
Biblioteket
SE-141 89 Huddinge

publications@sh.se
www.sh.se/publications