

**Ivarsson Westerberg, Anders, Andersson, Agneta, Anskär, Eva, Castillo, Daniel, Falk, Magnus & Forssell, Anders, 2021. *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.**

Anmälan av Patrik Hall

Att forska om administration och byråkrati är ingen lätt uppgift. Begreppen är så negativt värdeladdade att det är svårt att förhålla sig neutralt och kanske framför allt att få läsarna av ens forskning att göra en nykter tolkning utan att gå i taket bara av själva orden. Så har det också varit historiskt under mycket lång tid. Man behöver bara erinra om Strindbergs klassiska skildring av "Ämbetsverket för utbetalandet av ämbetsmännens löner" i *Röda rummet* (1879). Eller för den delen den franske ekonomen Vincent de Gournay som uppfann byråkratibegreppet ("skrivbordsstyre") på 1700-talet. Denna negativa värdeladdning vidlåder även anknutna begrepp som möten, pappersarbete och dokumentation. En enkel förklaring till detta är att vi gärna hyllar handlingskraft, att göra saker "på riktigt", vårda sjuka, ta hand om gamla, undervisa elever, gripa brottslingar, bygga väg och järnväg. Till de just nämnda aktiviteterna finns också handlingsinriktade professionella identiteter kopplade, identiteter som formas inom ramen för professionsgemensamma utbildningar vars kurser sällan handlar om att sitta i möte och fylla i blanketter. Trots att vi lever i ett digitalt tjänstesamhälle tenderar idealen fortsatt vara kopplade till handlingsinriktade aktiviteter. Ett enkelt exempel från det mötesprojekt jag deltagit i (Hall, Leppänen & Åkerström 2019) var ett EU-finansierat gränspolis-samarbete fyllt av långa möten på olika platser, som de deltagande kallade "power weeks" för att disassociera sig från mötesbegreppets associationer till byråkrati, det senare något som står helt i strid med den handlingsinriktade polisidentiteten.

De många författarna till boken *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället* har klarat balansgången väl. Sakligt beskriver de en primärvårdsvardag som till dels förefaller kvävas av administrativa krav, men utan att peka finger eller tro på någon ondskefull byråkratiseringsdemon som ligger bakom allt elände. Det är ett genuint tvärdisciplinärt team som

ligger bakom, med förvaltningsforskare från Södertörns högskola och Uppsala universitet, en läkare och en distriktssköterska från Östergötland samt en expert på utvärdering och hälsoekonomi i Region Östergötland. Bokens syfte är att kartlägga vad för slags administration som utförs vid vårdcentraler, var den kommer ifrån (externt eller internt genererad?), hur den upplevs av olika yrkeskategorier, samt vad som orsakar mängden administration. En omfattande tidsstudie av administrativt arbete (enligt författarna kanske en av de mest omfattande tidsstudier som gjorts gällande administrativt arbete) har genomförts på elva vårdcentraler. Vidare har en kvalitativ studie gjorts vid en vårdcentral, med en kombination av observationer och intervjuer med de olika personalkategorier som jobbar vid en vårdcentral.

Här kan ett par mindre kritiska punkter anföras. För det första kan man fråga sig hur representativt det administrativa arbetet vid en vårdcentral är i jämförelse med andra offentliga verksamheter eller verksamheter överhuvudtaget. Jag släpper denna kritik nästan direkt, då det är så uppenbart att studien är en produkt av ett fruktbart samarbete mellan förvaltnings- och vårdforskare, men en viktig faktor gällande administration är storlek på organisationen. Där är dagens vårdcentraler jämförelsevis små. En andra punkt är att tidsanvändningsstudien gjorts av studieobjekten själva genom självregistrering. Något annat förfarande hade knappast varit möjligt av såväl etiska som av resursmässiga skäl (350 personer har gjort självregistreringar av sammanlagt 464 veckors heltidsarbete!). Som sägs i boken innebär storleken på materialet ändå robusthet, men däremot kan det vara svårtolkat från en mer kvalitativ utgångspunkt, vilket också visar sig i den kvalitativa studien som bitvis har lite svårt att kommunicera med den kvantitativa. Dessutom visar forskning att sjukvårdsarbete generellt präglas av multitasking, det vill säga flera aktiviteter utförs samtidigt och det kan då bli svårt att registrera, inte minst när dessa självregistreringar skrivs ner senare (på grund av att personalen inte hinner göra det "när det händer"). Det finns då en risk att personalen underskattar tiden som ägnas åt administration. Detta är ett mycket välkänt fenomen när det gäller självskattningar av administrativt arbete och beror på att professionerna som gör skattningen "vill tro" att de ägnar mer tid åt sin kärnverksamhet än de verkligen gör. Dock ska det sägas att studien framstår som klart mer trovärdig än självskattningar, vilket visas i en figur på s. 83, där de olika yrkeskategorierna också gjort en självskattning av sin arbetstid där tiden för "direkt patientarbete" konstant överskattas av alla grupper (läkarna tror således att de ägnar 43% av sin tid åt direkt patientarbete när den verkliga siffran – det vill säga enligt självregistreringarna – är 36%). När vi nu ändå är inne på resultat kan det vara lika bra att avslöja huvudresultatet – läkare, sjuksköterskor och undersköterskor ägnar mellan 40–50% av sin tid åt administration.

Men innan vi far i taket över dessa siffror – vad är egentligen administrativt arbete? Och när blir administrationen för stor och inkräktar på kärnverksamheten?

Författarna har ett mycket nyanserat resonemang om administration som inte till fullo kan återges här, men deras definition är informationsbaserad – att sammanställa och rapportera information till olika aktörer men också att upprätthålla och samordna verksamheten samt ”förklara” verksamheten inåt och utåt (s 34). Självfallet är dokumentation en central del i detta arbete. Administrativt arbete är nödvändigt, inte minst inom vården. Sedan mycket lång tid har exempelvis journalen varit ett centralt ”minne” för verksamheten. Författarna gör därför en distinktion mellan patientrelaterad administration och annan administration. Vidare gör de en distinktion mellan internt och externt orienterad administration. Den interna administrationen handlar dels om att hantera ärenden (först och främst patienter), dels om att upprätthålla organisationen, vad författarna kallar strukturadministration. Den externt orienterade administrationen handlar dels om att lämna information om kärnverksamheten, dels om att lämna information om verksamhetens prestationer som olika externa aktörer efterfrågar. Det är väl ingen ”spoiler” att säga att den sista formen av administration växt kraftigt under senare år i takt med att vårdens ersättningssystem har blivit prestationsbaserat. En generell utgångspunkt som är viktig att bära med sig är att författarna menar (i likhet med Forssells & Ivarsson Westerbergs tidigare bok *Administrations-samhället*, 2014) att det skett en samtidig professionalisering och amatörisering av administration. Professionaliseringen handlar om att administrativa tjänster alltmer fylls av välutbildade personer (inom exempelvis HR och ekonomi som står nära organisationens ledning). Amatöriseringen kan beläggas via att ”enklare” administratörstjänster, som tidigare avlastade kärnverksamheten, har minskat kraftigt. I stället utförs sådana uppgifter av administrativa amatörer såsom lärare och läkare (vilket samtidigt ökar kostnaden för administration då dessa grupper är mer välbetalda).

När blir det för mycket administration, vad vi kan definiera som en administration som går ut över kärnverksamheten? Detta kallas beräkningar av administrativ intensitet, eller med ett annat begrepp, grad av byråkratisering (det senare begreppet undviker dock författarna). Detta är en bedömningsfråga, men det måste helt enkelt finnas tillräckligt med personal som kan utföra kärnverksamheten, exempelvis ta hand om patienter, denna personal får inte ätas upp av administration. Det går att personalstatistiskt se när den administrativa intensiteten ökar, nämligen när den administrativa personalen ökar i relation till kärnverksamhetens personal, vilket definitivt har skett inom svensk vård, liksom överhuvudtaget i den svenska, offentliga sektorn (se även Hall 2021). Det räcker dock inte med att räkna personal, konstaterar författarna, som redan nämnts ägnar sig ju även kärnverksamhetens personal åt omfattande administrativt arbete. Även om det är svårt att belägga genom ett sådant här tidsutsnitt framstår det som ytterst troligt, utifrån den mer kvalitativa informationen samt även en arbetsmiljöenkät som författarna har utfört, att den administrativa intensiteten har ökat och att detta går ut över kärnverksamheten.

En grundläggande orsak till detta, vilket också är ett av de viktigaste resultaten, är den ovan nämnda prestationsadministrationen. Den vårdcentral som författarna har studerat lyder under ett prestationsbaserat ersättningssystem – det vill säga vårdvalet enligt LOV – vilket innebär att all personal, från reception till läkare och undersköterskor, vårdadministratörer och controllers (det senare en ny yrkesgrupp inom vården som är helt inriktad på prestationer) måste registrera all ekonomiskt relevant information för att kunna få ersättning. Subtill och långsamt innebär denna ekonomisering att personalens, även läkarnas, uppmärksamhet dras från patienten till rapporteringen i datorn. En av bokens största förtjänster är just att peka på hur den databaserade verkligheten tar över från den reella. Som sagt är det en subtil förändring, exempelvis har journalrapporteringen alltid varit viktig, och givetvis handlar det heller inte om att professionsetiken försvinner. Det som lett till förändringen är ekonomiskt tvång, vad som kan kallas ekonomisering med ett någorlunda neutralt ord. Detta gäller inte enbart regionens ersättningssystem: vårdcentralerna kan också bli skyldiga att betala vite om de inte rapporterar korrekt i exempelvis det nationella diabetesregistret. De datorsystem som personalen måste rapportera i är många – några exempel är TakeCare, ListON, LightPOS, ClockWork, EP Server, Heroma, Raindance. De är ej användarvänliga, kommunicerar inte med varandra, förändras ofta utan att information ges och personalen har aldrig varit involverad i upphandlingen av systemen, plötsligt finns de bara. Som högskolelärare är det lätt att känna igen sig i detta, men gradskillnaden är trots allt stor, vårdcentralens hela verksamhet är beroende av att saker knappas in rätt av all personal. Det är således skapandet av vårdcentralen som en autonom, ansvariggjord (främst ekonomiskt men även på andra sätt, se nedan) resultat-enhet, en fristående organisation, som den ökade administrativa intensiteten skapas. Mer organisation innebär också mer administration. De som genomfört vårdvalet och det prestationsbaserade ersättningssystemet borde kanske ha satt sig in i en smula i transaktionskostnadsanalys.

Ekonomiseringen är den ena delen av det administrativa organisations-skapandet, den andra delen är skapandet av vårdcentralen som ett objekt för granskning. Även här gäller: fler organisationer = fler granskningsobjekt. Här är kopplingen till externa styrkrav särskilt relevant. I senare delen av boken får vi följa med på en elegant formulerad exposé som i blyxtbelysning visar på de problematiska inslagen i Sveriges decentraliserade styrningsmodell. Många olika externa aktörer ställer utifrån ofta god vilja och demokratiska styr signaler sinsemellan icke-samordnade krav på olika former av uppgifter. När det gäller vården är det förutom den egna regionen exempelvis Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), SKR. Gemensamt för dessa nationella aktörer är att de ställer krav men inte kan fördela resurser – om nya krav ställs är därmed det vanliga att dessa tillgodoses utan nytt tillskott av resurser. Författarna tar exemplet systematiskt kvalitetsarbete. Det finns en

mening om detta i hälso- och sjukvårdslagen: "Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras" (5 kap. 4 §). Denna enda mening får dock kraftig förstärkning i Socialstyrelsens omfattande föreskrifter för systematiskt kvalitetsarbete. Detta arbete "tillsynas" av IVO, och även SKR och den egna regionens revisorer tenderar att förstärka kraven som till slut hamnar i IT-baserade system hos den enskilda vårdcentralen. Huruvida dessa kvalitetssystem har någon reell effekt på kvaliteten är tveksamt tror bokens intervjupersoner, det handlar främst om att granska dokument. Kvalitetssystemen är bara ett exempel på sådana administrativa snöbollseffekter (för tillfället undersöker jag själv ett annat exempel – den nya patientlagen), det vill säga att olika styrinstanser tenderar att förstärka vad som i grunden är rätt basala, politiska krav. Problemet med den svenska, decentraliserade styrningsmodellen har således flera komponenter: (1) nationella politiker på långt avstånd från den konkreta verksamheten, (2) nationella myndigheter som driver sin agenda (det vill säga är inte samordnade med de andra) och försöker göra sig politiskt viktiga, (3) decentraliserade huvudmän som inte vågar annat än att maximera implementeringen av kraven och (4) längst ner den organisatoriska aktör som samtidigt ska utföra all kärnverksamhet och tillgodose alla krav.

Sammanfattningsvis kan denna bok starkt rekommenderas. Den visar tydligt de organisatoriska och styrningsmässiga problem som den svenska staten har. Jag nämnde tidigare att exemplet vårdcentraler kanske inte kan generaliseras hur som helst, men det finns klara exempel på likartad utveckling inom exempelvis polis, högskolor och skolor (det senare exemplet också mycket likt vårdcentraler, en stor mängd små, organisatoriskt ansvariggjorda, enheter). Såväl granskningen som ekonomistyrningen behöver i grunden ses över, liksom avståndet mellan politisk styrning och kärnverksamhet. Problemen behöver studeras mer, det är därför glädjande att författarna precis fått nya medel för att bedriva komparativ forskning om olika verksamheter. Ska man så här mot slutet rikta lite kritik så kan det påpekas att det faktiskt kan finnas entusiasm för administrativt arbete även på lägre nivå. Sociologen Malin Åkerström (2019) kallar detta för "administrativ orientering" och kan ofta ses som ett skydd mot en ofta problematisk kärnverksamhet. Några sådana drivkrafter beaktas inte i boken.

Jag rekommenderar denna bok även som kurslitteratur. Studenterna behöver veta – "for better or for worse" – vilken verklighet som väntar dem i arbetslivet. Det gäller även statsvetare som i stor utsträckning hamnar i kommunhus och statliga myndigheter. Inte minst, om jag får vara lite provokativ, kan det tänkas att våra statsvetenskapliga studenter en dag sitter på den "styrande sidan", det vill säga genererar administrativa krav "neråt" i systemet. Det kan vara viktigt att veta vilka problem som sådana krav, ofta formulerade i tanken att man vill göra gott, kan generera längre ner i styrsystemet.

## Referenser

- Hall, Patrik, 2021. "Organisation", i Bringselius, Louise (red.), *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Patrik, Leppänen, Vesa & Åkerström, Malin, 2019. *Mötesboken: tolkningar av arbetslivets sammanträden och rosévinsmingel*. Malmö: Egalité.
- Åkerström, Malin, 2019. "The merry-go-round of meetings: Embracing meetings in a Swedish youth care project", *Sociological Focus* 52(1), s. 50–64.

### **Schattenberg, Susanne, 2021. *Brezhnev: The Making of a Statesman*. London: I.B. Tauris.**

Anmälan av Tony Ingesson

Efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 och de återkommande referenserna till Sovjettiden som föregick denna, i synnerhet från Vladimir Putins håll, är en biografi över Leonid Brezjnev mer aktuell än på länge. Få livsöden är bättre lämpade att illustrera relationen mellan Ryssland och Ukraina under Sovjettiden än just Brezjnevs. Han föddes i Ukraina och växte upp under inbördeskriget och de av Stalin framkallade svältåren. Efter att ha deltagit i andra världskriget blev Brezjnev till sist Sovjetunionens längst sittande generalsekreterare, 1964–1982.

För de flesta är Leonid Brezjnev förmodligen förknippad med en era av sovjetisk stagnation, Pragvåren 1968 och möjligen invasionen av Afghanistan 1979. Schattenberg tillhandahåller en mer nyanserad skildring av både Brezjnev som person och det system han var en del av. Till skillnad från sina föregångare var Brezjnev inte någon eldig revolutionär i sin ungdom, och han deltog inte i inbördeskriget. Förvånansvärt nog målas en bild upp av en ung man med skådespelardrömmar, sprungen ur ett småborgerligt hem. I efterhand försökte den officiella historieskrivningen släta över detta och framställa honom som en äkta arbetare, men det faktum att Brezjnev före revolutionen fick en utbildning förbehållen barn till förmän, tjänstemän och chefer är talande.

Brezjnevs uppväxt i Ukraina var dock hård, då han och hans familj drabbades av inbördeskriget och svälten. Schattenberg lyfter fram att den blivande

Tony Ingesson är biträdande universitetslektor i underrättelseanalys vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

E-post: [tony.ingesson@svet.lu.se](mailto:tony.ingesson@svet.lu.se)