

KOMMENTAR TILL JOHAN P. OLSEN, "DEMOKRATI OG POLITISK ORGANISERING I EN KRISETID"

Institutioner och legitimitetsparadoxen¹

Mats Alvesson

"Institution" är för mig ett praktexempel på vad vi kallar för en hembig – "an hegemonic, ambiguous, big concept" (Alvesson & Blom 2022). Det är svårt att undgå – alla använder det – noteriskt mångtydigt och täcker det mesta. Det är ett exempel på motsatsen till Geertz (1973) berömda utsaga om alltför vittomspännande referenser till kulturbegreppet – "cut it down in size so that it covers less and reveals more". Men det är svårt att undgå begrepp som är så institutionaliserade som institution. Och det kan naturligtvis användas mer eller mindre med analytisk och empirisk utskiljning.

Johan P. Olsens artikel tar upp många intressanta teman om demokrati, institutioner och legitimitet. Texten får mig att tänka på konflikten mellan att offentliga organisationer ska leverera ifråga om kärnuppgiften och svara mot förväntningar och krav längs ett allt bredare spektrum av teman, mer eller mindre löst kopplade till denna. Målkonflikter är en klassiker men ökad tillgänglighet på krav, förväntningar och tydligt uppvisbara "lösningar" motiverar en delvis annan variant ifråga om tänkande. Offentlig sektor – och till stor del även privat sektor – ska dels åstadkomma bra resultat ifråga om det primära syftet, dels visa upp strukturer som skapar legitimitet genom att svara an mot institutionaliserade normer i omgivningen. Meyer & Rowan (1977) påpekade att det senare görs genom ceremoniella arrangemang. Den produktiva kärnverksamheten är då i stort sett frikopplad från och störs ej av vad som behöver visas upp av legitimitetsskäl.

Detta har dock förändrats över tiden. Moderna organisationer – särskilt stora, synliga och offentliga – behöver lägga allt mer av tid, kraft, resurser och ledningsfokus just på vad som inte tjänar kärnverksamheten men som uppfattas medföra acceptans och gillande, för någon grupp. Mycket är "institutionaliserat". Detta medför en legitimitetsfälla. För att uppvisa rätt

1 Delar av denna artikel bygger på Alvesson & Spicer (2026).

”bredbandslegitimitet” går så mycket resurser och uppmärksamhet åt att själva kärnverksamheten fungerar sämre och legitimiteten i denna drabbas negativt. I många länder är det stort missnöje med vad skola, sjukvård, socialtjänst m.m. åstadkommer. Detta inrymmer förstås många olika aspekter men en, av särskilt intresse ur en institutionell teori (à la Meyer & Rowan), aspekt är hur bredbandslegitimitet spelar in.

Ett exempel kan hämtas från svensk botten.

I många hälso- och sjukvårdssystem går en växande del av de nya resurserna inte till att anställa personal som jobbar direkt med hälso- och sjukvård. Istället går de till en växande skara av backoffice- och stödpersonal som ska vägleda och kontrollera hälso- och sjukvården. I Sverige ökade till exempel antalet sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor, barnmorskor, röntgensjuksköterskor och biomedicinska analytiker med 2 procent mellan 2010 och 2017. Under samma period ökade antalet chefer och administratörer med 36 procent.² Oroade över dessa trender undersökte en grupp överläkare som arbetar i en hälsoregion i Sverige (Västra Götalandsregionen, förkortat VGR) hur förhållandet mellan personer som arbetar inom hälso- och sjukvården och personer som utför administrativt arbete hade förändrats under 20 år.³ Detta är vad de fann:

VGR har inte anställt mer personal. År 2001 fanns 42 837 årsarbetare, år 2021 är det 43 957. Det är en minskning, eftersom patientunderlaget under samma period ökat från 1,5 till 1,7 miljoner. VGR har minskat på vårdpersonal. Andelen av de anställda som är sjuksköterskor och undersköterskor sjönk från 52 procent 2001 till 39 procent 2021. Det betyder att vårdyrken ersatts med anställningar i annan verksamhet.

Vilka verksamheter har då vuxit i VGR? Där utmärker sig administrationen. År 2001 var posten administrativ personal 3 958, en siffra som 2021 ökat till 5 953. Bara i det som kallas ”koncernkontoret” och närhälsans ”stab” finns nästan 2 000 anställda. Då de lönemässigt ligger högre (över 10 procent är chefer) blir deras årliga lönekostnad cirka 1,6 miljarder.

Av dessa 2 000 personer är i princip ingen direkt inblandad i vård av patienter. Deras arbetsdag genomförs via datorer och möten, som genererar presentationer, rapporter och dokument. Men är de inte viktiga ändå? Det korta svaret är nej. Givetvis behövs personal inom övergripande funktioner så att till exempel IT och varuinköp fungerar. Men de sakerna behövdes också 2001.

2 www.dagensarena.se/innehall/farre-vardar-fler-styr-varden

3 https://www.gp.se/debatt/slakta-all-meningslös-verksamhet-på-sjukhusen-som-inte-är-vård-1.89784416?utm_campaign=gp_nl_20230117&utm_medium=email&utm_source=rule

Överläkarna delade sin frustration över vad de såg som kontraproduktivt arbete. De skriver att aktiviteter utan patientkontakt har ökat på bekostnad av den reguljära vården. Till exempel är 600 personer på gruppkontoret och hundratals ute på sjukhusen anställda som "utvecklare" i någon form. Idén att regionen behöver "utvecklare" är en skrivbordsprodukt av detta luftslopp för meningslösa aktiviteter enligt läkarna. Detta blev klart under covid-19-pandemin när hälso- och sjukvården behövde utveckla vården. Detta gjordes av vårdpersonalen, utan någon inblandning från regionens utvecklare. De många lagren av anställda innebär tyvärr ofta en broms på utvecklingen. Det finns så många av dem att de ständigt behöver relatera till varandra och vidarebefordra information till varandra, vilket bidrar till att handlingskraften för initiativ från hälso- och sjukvården dör på vägen. Arbetet resulterar vanligtvis i fyrkantiga direktiv som stör patientrelaterade aktiviteter i sådan utsträckning att nettoeffekten för patienterna i slutändan blir negativ. I bästa fall produceras powerpoint-bilder eller ett meddelande på intranätet, framhåller läkarna.

De "luftsloppsaktiviteter" som dessa läkare beskriver är förmodligen bekanta för många läsare. Det finns ibland goda skäl till vissa av dessa aktiviteter – till exempel att spara pengar, göra processer säkrare, skapa transparens för statliga finansierare, följa regler eller bidra till att göra hälso- och sjukvården i regionen mer tillgänglig.

Många av dessa aktiviteter är dock mycket kostsamma och upplevs inte bidra till en bättre sjukvård. Vissa aktiviteter är hinder för organisationens kärnuppgift – patientvården. Även om powerpoint-presentationer, meddelanden eller utvecklingsprojekt kan vara intressanta, viktiga och meningsfulla för de administratörer som producerar dem och en del externa intressenter, ses de som störande och till och med improduktiva av vårdpersonalen. Medan mycket av det luftsloppsbyggande arbetet sker utanför vårdpersonalens uppmärksamhet, leder en del av det till policyer, rutiner och aktiviteter som hindrar deras arbete. Dessa "luftsloppsaktiviteter" är inte bara i vägen, de förbrukar också stora mängder resurser och blockerar kärnverksamheten.

En del av allt detta handlar om interna processer där byråkratin göder sig själv. Avdelningar och yrkesgrupper expanderar. Man finner på arbetsuppgifter, mötesaktiviteter, rapporteringskrav och kontrollstationer för att kunna växa. Chefer vill ha större enheter, professionella vill efter en tid i jobbet ha bekvämare arbetsuppgifter, högre lön och mer status. De drar sig från kärnverksamheten och mot administrativa arbeten, som kvalitetsutvecklare, jämställdhetsexpert, strateg o dyl. Men bakom expansion av ceremonialitet och, ibland, luftslopp, har vi ökat tryck på legitimerande strukturer. Organisationer förväntas uppvisa allt mer som gör att ett intryck av rationalitet, ordning och etik förmedlas. Det ska se bra ut och många är engagerade som skyltfönsterarbetare och/eller inriktade på att kunna visa rätt system, aktiviteter och dokumentation

när tillsynsmyndigheter, media, intressentgrupper visar intresse och avkräver accountability (Alvesson & Spicer 2026).

Men kärnverksamheten tar skada – resurser, uppmärksamhet och energi dras från väsentligheter, mångtydighet och styrningsproblem ökar. Medan de med föga överblick kan tycka allt är bra – ofta är viljan att inte veta en viktig drivkraft – sprider sig missnöje med hur alla resurserna ej tycks medföra bättre resultat. Och många blir, liksom de citerade läkarna, frustrerade, cyniska och arbetsmoralen sänks.

Vi får en legitimitetsparadox: mer och mer av legitimerande strukturer längs ett ökat spektrum av teman medför att kärnverksamheten drabbas negativt och att legitimiteten sjunker. Vi får periferitets-legitimering och urholkning av kärnlegitimitet. Men kan bocka av allt som förväntas – visioner, värdegrunder, jämställdhet och annan likaställning, ledarskapsutveckling, strategier, kommunikation, kontroll av alla utgifter, arbetsmiljöenkäter, hållbarhet, nya teknologier och system m.m. – men på bekostnad av själva kärnuppdraget. Detta minskar i betydelse för många och en ledning har att förhålla sig till alla möjliga grupper och krav – varav allt färre har en direkt koppling till "the bottom line".

Mycket bidrar till denna explosion av ur effektivitetssynpunkt negativa men det-ser-bra-ut-arrangemang. Jag nöjer mig med att peka på fem aspekter. En mer fullödlig behandling av ämnet finns i Alvesson & Spicer (2026).

Stigande förväntningar

I de flesta utvecklade länder ökar förväntningarna. Människor vill ha mer i livet. Dessa krav är inte begränsade till deras fritid. De har också spridit sig till arbetsplatsen. Människor förväntar sig att deras allt högre förhoppningar och ambitioner ska uppfyllas. Detta gäller särskilt medelklassen med tillhörande yrkesgrupper. Detta leder till ökad press på institutioner att uppfylla olika gruppers krav på att deras förväntningar ska uppfyllas. Anställda sätter press på arbetsgivarna att erbjuda rätt sorts jobb och se till att deras arbetsuppgifter är värdiga dem. De kräver att deras chefer minskar deras stressnivåer och skyddar dem från problematiska arbetsförhållanden.

Lagstiftning som skapar slamprodukter

En viktig källa till hinder för arbetsflödet är den växande lagstiftningen och regleringen. Forskning om lagstiftning visar att under de senaste decennierna har lagarnas omfattning och komplexitet ökat i de flesta sammanhang. När nya lagar läggs till kvarstår ofta de äldre. Resultatet blir att den totala mängden lagstiftning växer i takt med att ambitiösa politiker vill ta itu med vad de ser som ett angeläget problem, driva igenom förändringar och lämna efter sig ett arv.

Kunskapsekonomin

Vi får ofta höra att vi lever i en kunskapsekonomi. Det innebär att en av de centrala produktivkrafterna är skapandet och hanteringen av idéer och värdefull kunskap och teknik. I kunskapssamhällen arbetar allt fler personer med universitetsutbildning i symboliska och analytiska yrken. Andelen som sysslar med kunskapsarbete har ökat drastiskt. Det finns många fördelar med att utveckla en kunskapsekonomi, såsom en bättre utbildad befolkning, mer innovation och högre välfärd. En potentiell negativ aspekt av en kunskapsekonomi är dock att den leder till överproduktion av kunskapsbaserade varor och kunskapsarbetare. Dessa är bra på att sälja in sina specialiteter och ”lösningar” (Sytych 2025). Ibland finns det ett överdrivet beroende av experter, t.ex. konsulter. När organisationer ska ta till sig och inkorporera alla dessa kunskaper och expertis som erbjuds av säljduktiga kunskapsarbetare får man mycket som går ut över kärnverksamheten, t.ex. en enorm mängd HRM (Alvesson & Nørmark 2026).

Imitation och modeföljeri

Att vara annorlunda än andra inom ett yrke, en bransch eller en organisation kan vara ångestframkallande. De flesta av oss vill vara ”normala”, leva upp till acceptabla normer och undvika att känna att vi inte passar in. Det innebär att vi ofta gör saker bara för att andra gör det. I extrema fall innebär det att vi undviker att bli stigmatiserade för att vi inte följer normen. På en lägre nivå försöker vi undvika mindre avvikelser från vad andra gör eller verkar göra.

”Isomorfism”. Det innebär en konvergens över tid så att man antar en liknande form eller utseende. Många organisationer antar vissa organisationsstrukturer bara för att andra i deras bransch hade antagit samma strukturer (Meyer & Rowan 1977). Att följa vad andra gör kanske inte är särskilt effektivt, men det kan skapa en större känsla av legitimitet.

Organisatorisk narcissism

Vi lever i en kultur präglad av narcissism, och detta påverkar även organisationer. Även de mest vardagliga företag försöker glänsa genom att odla fantasier om ”storhet”. Förutom att hantera andra och försöka likna andra organisationer vill många organisationer ofta ses som unika och betona sina överlägsna egenskaper. Många organisationer hävdar att de har unika kulturer som bygger på mycket speciella historier – men när man tittar närmare på narrativen om dessa ”unika” organisationer är de relativt lika – om inte identiska (Martin, Feldman, Hatch & Sitkin 1983). Det kan vara svårt att uppnå unikheter bland liknande organisationer. Det är en balansgång mellan att följa normer, men ändå på något sätt sticka ut; att vara lik, men också annorlunda och överlägsen.

Ett stort demokratiproblem är bredden och variationen på alla krav för legitimitet och en positiv image. Dessa krav drivs ibland av särgrupper och de flesta människor är inte så intresserade, men då särgrupperna kan lyfta fram sina perspektiv finns ofta en responsivitet. Vi får "the all-inclusive organization", där "allt" ska med så ingen kan komma med klagomål på att något saknas. I svensk polis finns t.ex. 589 styrdokument, som nog täcker in det mesta.

Politiker och ledningar som söker ta bort eller nedtona en del som framstår som mindre viktigt riskerar kritik och legitimitetsproblem. Viktigt är att visa upp en fin yta, så komplett som möjligt. Kraven härpå är starka. Legitimitetsresponsivitet leder därmed till illegitimitet då många är missnöjda med skolan, sjukvård, polis m.m., som inte fokuserar kärnverksamheten och det grundläggande syftet med verksamheten. Men få förstår fullt ut hur det hänger ihop. Hur kan organisationerna inte producera bättre trots allt arbete med lagar, strukturer, praktiker, experter m.m. ifråga om visioner, värdegrunder, policier, strategier, ledningsutveckling, kvalitetsprojekt, mångfald m.m.?, frågar man sig. Men det handlar inte om trots utan tack vare – mycket av alla dessa legitimitetsgenererande aktiviteter är resurskrävande luftslott. Dessa har ökat ordentligt i volym och effekt sedan Meyer & Rowan förde fram sin de-coupling idé. Nu är det mer av coupling som gäller och legitimitetsparadoxen dominerar allt större delar av offentlig sektor.

Litteratur

- Alvesson, M. & Blom, M., 2022. "The hegemonic ambiguity of big concepts in organization studies", *Human Relations* 75(1), s. 58–86.
- Alvesson, M. & Nørmark, D., 2026. *Return to Judgement*. Bristol: Bristol University Press.
- Alvesson, M. & Spicer, A., 2026. *Konsten att göra mindre*. Stockholm: Fri Tanke
- Martin, J., Feldman, M. S., Hatch, M. J. & Sitkin, S. B., 1983. "The uniqueness paradox in organizational stories", *Administrative Science Quarterly* 28, s. 438–453.
- Meyer, J. W. & Rowan, B., 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology* 83, s. 340–363.
- Sytch, M., 2025. *The influence Economy*. Oxford: Oxford University Press.