



Varför ökar  
den offentliga  
**BYRAKRATIN**  
i Sverige?

———— PATRIK HALL ————





**VARFÖR ÖKAR DEN OFFENTLIGA BYRÅKRATIN I SVERIGE?**

Denna bok är utgiven inom Kriterium, ett konsortium som sakkunniggranskar svensk vetenskaplig litteratur. Det innebär att minst två externa och oberoende sakkunniga har granskat manus och att Kriterium därefter godkänt boken för publicering. Kriterium drivs på initiativ av svenska lärosäten och har som mål att värna den vetenskapliga bokens ställning och stärka dess position i förhållande till andra vetenskapliga publiceringsformer. Samtliga böcker utgivna inom Kriterium finns tillgängliga open access via [www.kriterium.se](http://www.kriterium.se).

Copyright holder Patrik Hall 2025, licensed under [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



Cover: Mats Fred/Al

Malmö University Press 2025

ISBN 978-91-7877-590-3 (print)

ISBN 978-91-7877-591-0 (pdf)

ISSN 2002-2131 Kriterium (Online)

<https://doi.org/10.60156/kriterium.65>

Print: Media-Tryck, Lund University, 2025



Media-Tryck is a Nordic Swan Ecolabel certified provider of printed material. Read more about our environmental work at [www.mediatryck.lu.se](http://www.mediatryck.lu.se)

**MADE IN SWEDEN** 

**PATRIK HALL**

**VARFÖR ÖKAR DEN OFFENTLIGA  
BYRÅKRATIN I SVERIGE?**

Malmö universitet, 2025

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD.....	7
KAPITEL 1 INLEDNING .....	9
Byråkratiseringens dynamik – ett exempel.....	9
Bokens syfte .....	15
Forskning om byråkratisering i Sverige.....	15
Avgränsning och metod.....	17
Material och disposition.....	20
KAPITEL 2: BYRÅKRATISERING – TEORI.....	22
Utvecklingen av byråkrati .....	22
Webers byråkratibegrepp .....	23
Byråkratiseringens mekanismer under 1900-talet.....	25
Definition av byråkrati och byråkratisering .....	28
Orsaker till byråkratisering.....	29
Byråkratisering på grund av för lite politisk kontroll?.....	29
Byråkratisering på grund av för mycket politisk kontroll?.....	33
1.    NPM bakom byråkratisering – managerialism och kontroll.....	36
2.    Politisk styrning bakom byråkratisering .....	40
3.    Byråkratiseringens aktörer – organisationsprofessionella bakom byråkratisering .....	41
KAPITEL 3: ÖKNINGEN AV ORGANISATIONS- PROFESSIONELLA I OFFENTLIG SEKTOR.....	48
En alltmer välutbildad personal .....	50
Chefer ökar mer än övrig arbetskraft och deras status ökar.....	54
Storlek och privatisering .....	61
Vad är det då för slags byråkrati som ökar?.....	62
Kommuner och regioner.....	62
Staten .....	66
Ett försök att kontextualisera siffrorna – exemplet skolan.....	69
Byråkratisering i privat sektor?.....	76
Sammanfattning .....	77

KAPITEL 4. VAD SÄGER "BYRÅKRATERNA SJÄLVA" OM BYRÅKRATISERING? .....	79
Ökade politiska krav? .....	80
Ökade samhällsliga krav? .....	84
Ökade legala krav? .....	87
Ökade administrativa krav? .....	89
Professionella krav? .....	93
Sammanfattande diskussion .....	98
 KAPITEL 5: POLISEN – CENTRALISERING, POLITISK STYRNING OCH PROFESSIONELLA HIERARKIER .....	 102
Bakgrund .....	102
Centralisering och ökning av civila .....	104
Managerialism och kontroll .....	108
Politisering av Polisen? .....	113
Professionaliseringens olika hierarkier .....	117
Sammanfattning .....	121
 KAPITEL 6 TRAFIKVERKET – MARKNADSAVSPEGLANDE BYRÅKRATI MED SPLITTRAT ANSVAR .....	 123
Bakgrund .....	123
Managerialism och kontroll .....	126
Politisering av Trafikverket? .....	131
Ökning av organisationsprofessionella .....	134
Sammanfattning .....	137
 KAPITEL 7 – HÖGSKOLOR SOM MODERNA ORGANISATIONER MED PROFESSIONALISERAD ADMINISTRATION .....	 141
Bakgrund .....	141
Ökningen av organisationsprofessionella .....	143
Managerialism och kontroll .....	147
Politisering av högskolorna? .....	153
Professionalisering .....	155
Sammanfattning .....	159

KAPITEL 8 – SLUTSATSER OCH DISKUSSION: VILKA ÄR PROBLEMEN OCH VAD KAN GÖRAS? .....	161
Faktorer bakom byråkratisering.....	161
Diskussion av resultaten.....	164
Vad kan göras åt byråkratiseringen?.....	168
REFERENSER .....	174
Källor och litteratur.....	175
Bilaga 1 .....	186
Bilaga 2.....	187



# FÖRORD

Under de senaste åren har jag fått höra många berättelser, från de mest skiftande håll, om den tilltagande byråkratiseringen av offentlig sektor i Sverige. Med byråkratisering ska då avses negativa aspekter på byråkrati: krånglighet och tröghet, regel- och dokumentinflation, meningslösa processer och möten. I dessa berättelser hör jag sällan att det finns någon tydlig förklaring till vad som händer. Denna bok syftar därför till att beskriva byråkratiseringen på ett mer vetenskapligt sätt och framför allt söka förklaringar till ökad byråkratisering. Varför byråkratiseras det offentliga Sverige? Ett gåtfullt förhållande som diskuteras i boken är varför det är så hög status att jobba i byråkratin samtidigt som det finns så mycket klagande på denna byråkrati.

Med detta sagt vill jag samtidigt slå fast att jag inte har något emot en fungerande byråkrati och administration. En fungerande byråkrati, i termer av en hierarkisk, regelföljande, professionaliserad och meritokratiskt baserad tjänstemannakår är en grundläggande framgångsfaktor för stater, närmast lika viktig som en fungerande demokrati. Den som letar efter en entonig klagan över offentlig byråkrati hänvisar jag till någon annan skrift. *Det är när byråkratiseringen går för långt* som problem uppstår, exempelvis när den offentliga sektorns kärnverksamhet servar byråkratin snarare än medborgarna, eller när verksamhetens byråkratiska nivå blir för stor i relation till kärnverksamheten (dessa problem kan för övrigt mycket väl också gälla privat byråkrati). Begreppet byråkratisering kommer att beskrivas mer i kapitel 2, men jag inleder med ett exempel på byråkratiseringens dynamik, som visar att fenomenet kan drivas av välmenande ambitioner på såväl politisk som administrativ nivå.

Boken är skriven inom ramen för forskningsprojektet *Byråkratisering av offentliga organisationer? En jämförande studie av organisationsprofessionella i Sverige och Nya Zeeland*, finansierat av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och

välfärd (Forte). Medarbetare i projektet har varit Linda Alamaa, Högskolan i Halmstad, och Karl Löfgren, Victoria University of Wellington. Tack till er båda för gott samarbete och läsning av texter. Linda har också genomfört några av intervjuerna som citeras i boken och medverkat i fokusgruppsamtalen, stort tack för detta! Tack också till kollegan Tom Nilsson i Malmö för alla luncher och för några synpunkter på hur manuset skulle kunna bli mindre tjatigt, samt till Stig Montin för synpunkter. Ett varmt tack till Shirin Ahlbäck Öberg vid Uppsala universitet för ditt arbete med att hålla i peer review-processen kring boken. Slutligen tack till Mats Fred för (det delvis AI-genererade) omslaget!

# KAPITEL 1 INLEDNING

## Byråkratiseringens dynamik – ett exempel<sup>1</sup>

2014 stiftade riksdagen en patientlag (SFS 2014:821) med syfte att stärka patienters integritet, självbestämmande och delaktighet. Lagen är tydligt relaterad till globala influenser, där inte minst WHO, ytterst utifrån FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna, länge har drivit ett arbete för att stärka patienters rättigheter inom vården. I detta arbete utgör lagstiftning en viktig del.<sup>2</sup>

Av lagen framgår bland annat:

- att vården ska vara tillgänglig (i enlighet med vårdgarantin)
- att patienten ska bli informerad om sina rättigheter (exempelvis att välja vårdgivare)
- att patienten måste ge sitt samtycke till alla former av vård (ett undantag är om patientens ”vilja på grund av medvetslöshet eller av någon annan orsak inte kan utredas”, 4 kap. 4§)
- att patienten ska vara delaktig i sin vård och att patientens individuella önskemål så långt möjligt ska följas
- att patienten ska ha möjlighet att välja en fast vårdkontakt
- att patienten ska få välja sin behandling

---

<sup>1</sup> Ett stort tack till Inger Sohlberg, tidigare tjänsteman och chef vid flera olika myndigheter och på senare år regionrevisor, för tipset om detta exempel.

<sup>2</sup> <https://www.activecitizenship.net/multimedia/files/charter-of-rights/the-forerunners-of-the-charter/The-Declaration-on-The-Promotion-of-Patients-Rights-in-Europe.pdf>

- att patienten ska få välja utförare
- samt att patienten ska få möjlighet att delta i patientsäkerhetsarbetet.
- Vidare kan patienten framföra sina klagomål till regionens patientnämnd och vårdgivaren ska snarast besvara dessa klagomål. Patientnämnder tillkom genom lag 1998. De har till uppgift att föra patienters talan och säkra dialogen mellan patienter och vårdgivare. De har inga sanktionsmöjligheter, men kan däremot anmäla missförhållanden till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som är hälso- och sjukvårdens kontrollmyndighet.

Patientlagen är en av många lagtexter under senare decennier som söker att förstärka individuella rättigheter inom den offentliga sektorn generellt och vården specifikt. Som nämnts motsvarar detta en internationell trend kring stärkandet av individuella rättigheter. Samtidigt har denna lagstiftning, om den ska följas på allvar, en kraftigt kostnadsdrivande effekt inom en allt dyrare vård. Sanktionsmöjligheterna är också en smula oklara, det är inte helt givet vad som egentligen händer om sjukvårdshuvudmännen (region och kommun) bryter mot lagen.

Flera aktörer har tilldelats nya uppgifter och roller i samband med införandet av patientlagen. Den enda aktör som kan utfärda sanktioner enligt lagen är alltså IVO, Inspektionen för vård och omsorg, en tillsynsmyndighet som bröts ut ur Socialstyrelsen 2013. I övrigt kan patientnämnderna i de olika regionerna ses som ett slags garanter för lagstiftningen.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys gav 2021 ut en rapport som utvärderade patientlagens genomförande (*En lag som kräver omtag*, rapport 2021:10). I rapporten konstateras att genomförandet av patientlagen inte fungerar; tvärtom har tillståndet för patientens rättigheter i vissa avseenden blivit sämre. Det är ”bristande tillgänglighet, delaktighet, kontinuitet och samordning i vården” (s 10). Utvärderingen visar, inte helt oväntat, att socioekonomiskt starkare grupper är bättre på att tillgodose sina individuella rättigheter i vården. Den ökade valfriheten riskerar därför att leda till ökad ojämlikhet. Enligt myndigheten är det många brister som måste åtgärdas för att lagen ska kunna genomföras ordentligt. Övergripande konstaterar man att ansvaret för genomförandet av lagen är otydligt, vilket i sin tur försvårar ansvarsutkrävandet.

Därför behövs enligt rapporten nya regleringar kring ”vad som förväntas av olika aktörer och vilka mål som ska nås” (s 14) i form av kompletterande förordningar

eller föreskrifter. Exempelvis behöver vårdens aktörer få veta hur de bör agera när det gäller samtycke och det behöver klargöras hur lagen förhåller sig till Sveriges åtaganden gällande mänskliga rättigheter. Informationen om lagen måste bli bättre bland såväl vårdpersonal som patienter och gällande de senare behöver informationen vara anpassad till olika patientgruppers behov och förutsättningar. Nationella och regionala aktörer måste sprida kunskap om patientlagen, exempelvis bör kunskap spridas ”om metoder med dokumenterat god effekt på patienters upplevelse av personcentrering och patientinflytande” (s 15). Den digitala infrastrukturen behöver också utvecklas, inte minst bör patienter själva kunna dela sina erfarenheter med vårdgivare. Uppföljningen av lagen måste bli bättre, det finns ”ett antal uppföljningsområden” där förutsättningarna för att uppfylla patientlagen är ”särskilt angelägna att utveckla” (s 17). Inte minst regioner och kommuner – sjukvårdshuvudmännen – behöver förbättra sin uppföljning. Det måste också bli tydligare vad som händer om lagen inte följs. Patienter kan inte lagföra vårdgivare i domstol för brott mot patientlagen, därför behöver i stället IVO:s sanktionsmöjligheter förstärkas. IVO måste därför också bedriva mer ”systematisk tillsyn” av att lagen följs (s 17). Regeringen bör också utreda vidare exempelvis hur patienter kan få en ”individuell prövning vid klagomål som rör efterlevnaden av patientlagen” (s 17). Slutligen behöver patienternas valfrihet stärkas. Regioner och kommuner måste ge bättre information om de valmöjligheter som finns, men det räcker inte, ännu tydligare vägledning bör ske gällande patienternas val i ”samtliga fall som berör patienters val av vårdgivare” (s 18).

Detta är bara en kort sammanfattning av utvärderingens rekommendationer. Tydligt framgår i alla fall några typiska inslag i modern styrning av välfärdens kärnverksamheter, vilka jag kortfattat summerar nedan.

*Ansvar delegeras nedåt/någon annan ska göra jobbet.* Regeringen och dess myndigheter har förvisso uppgifter att fullgöra, men det operativa ansvaret ligger hos någon annan, i det aktuella fallet vårdgivarna och sjukvårdshuvudmännen. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har ingen roll att spela i vårdens resursfördelningssystem och kan därför givetvis inte heller anklagas för att inte beakta resurser, men det är likväl karakteristiskt att nya krav på vården ställs utan att det alls finns någon diskussion huruvida vården har några resurser till att uppfylla alla dessa krav (exempelvis att ge tydligare vägledning ”i samtliga fall som berör patienters val av vårdgivare”). Det kan uppfattas som positivt att det finns myndigheter som gör tillsyner och analyser av ett visst område, i detta fall vården, men när flera krav på regelefterlevnad inte motsvaras av någon

diskussion kring hur de som ska efterleva dessa regler ska ges (ekonomiska) förutsättningar att göra det, blir det en smula märkligt.

Anmärkningsvärt är också att staten ställer sig på individens sida i form av skärpta krav på tillgodoseende av rättigheter och valfrihet; staten vill väl och är god. Det innebär samtidigt att staten på ett underligt sätt ställer sig vid sidan av den operativa verksamheten och dess problem med resurser, rekrytering, personalsammansättning, målkonflikter och prioriteringar.<sup>3</sup> På så sätt har problemen och konflikterna delegerats medan staten ständigt kan basunera ut nya krav, vilket egentligen är ett märkligt sätt att bedriva styrning på. När kraven inte tillgodoses av de som fått det delegerade ansvaret vidtar ett tillstånd av vad Halligan (2020: 20) kallar ”excessive regulation on attaining objectives”, fler regler och fler aktörer som följer upp reglerna. *När detta ändå inte fungerar så är det inte själva styrsystemet som ifrågasätts; i stället efterfrågas ännu mer regler och uppföljning.*

*Befintlig uppföljning fungerar inte, det krävs mer uppföljning.* Som framgått finns en rad aktörer med ansvar för uppföljning av patientlagen – IVO, Socialstyrelsen, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), sjukvårdshuvudmännen själva. Dessutom finns patienternas egna representanter – patientnämnderna – som också följer upp. Ändå räcker inte det, enligt myndighetens utvärdering, det krävs mer uppföljning. Trots att all denna uppföljning inte verkar fungera, vilket hade kunnat föranleda en diskussion om själva uppföljningen i sig som styrningsmetod, ska bristerna alltså åtgärdas med ännu mer uppföljning. Denna underliga logik – uppföljning och utvärdering fungerar inte, därför behövs *mer* uppföljning och utvärdering – har återupprepats i många styrningsreformer under senare decennier (jämför Jacobsson 2019). Grundproblemet är nog att kontroller och uppföljningar som styrande för handlingar överskattas, men däremot måste allt fler aktörer förbereda sig för att bli uppföljda och utvärderade på fler och fler områden. Organisationer inriktar sig på att göra sig ”granskningsbara” och skapar byråkratiska system för detta (Ek 2012).

*Valfrihets- och rättighetsreformer bortser från byråkratidrivande effekter.* Det saknas diskussion av vad patientlagens krav på individuella val och rättigheter leder till i termer av byråkrati. Exempelvis måste vårdvalen administreras, följas

---

<sup>3</sup> Just dessa grundläggande organiseringsfrågor berördes utförligt i Coronakommissionens delrapport om äldreomsorgen under pandemin, där man konstaterade att det yttersta ansvaret för äldreomsorgen enligt kommissionen faller på riksdag och regering, ej kommuner (SOU 2020:80).

upp och kontrolleras. I fall där de privata utförarna är många kvarstår ett offentligt ansvar för uppföljning och att hålla kontroll. Den region som gått längst i landet när det gäller individuell valfrihet – Stockholm – har också den högsta byråkratiseringsgraden. Enligt SKR:s personalstatistik för regioner hade Region Stockholm en andel byråkratiökning av all personalökning<sup>4</sup> på hela 62,4 % 2008–2020. Rikssnittet under denna period låg på en byråkratiandel på 33,6 % av all personalökning. Dessa starkt skiljaktiga siffror kan förklaras just med att en större andel av kärnverksamheten privatiserats i Stockholm. Men de utgör också en stark indikation på att kraftigt utökad valfrihet också innebär utökad byråkrati när individuella rättigheter (som kund) ska tillgodoses.

*Många nya former av styrning verkar låtsas som att professionell etik och förmåga att formulera ett professionellt omdöme inte finns.* Professionell styrning av välfärdens verksamheter är förvisso inte allena saliggörande, ett exempel från vården är att det alltid råder en maktasymmetri mellan läkare och patient – ett extremt exempel är förstås Macchiarinis övergrepp mot patienter. Det finns alla skäl att så långt det är möjligt försöka att tillgodose mänskliga rättigheter inom vården. Samtidigt är det också viktigt att konstatera – vilket måhända kan låta en smula populistiskt och enkelspårigt men jag tycker trots allt att konstaterandet är viktigt – att vården inte skulle fungera en enda dag utan läkare, sjuksköterskor, undersköterskor etc. som följer sin professionella etik och sitt professionella omdöme (på samma sätt som utbildning inte skulle fungera en enda dag utan lärare som följer sin etik och sitt professionella omdöme), medan däremot ingen skulle märka någonting om myndigheter såsom Myndigheten för vård- och omsorgsanalys plötsligt försvann. Denna för välfärdens styrning livsviktiga professionella etik är märkvärdigt frånvarande från mycket styrningsmaterial idag. Man kan exempelvis fundera över om inte många av patientlagens styrande paragrafer redan finns i den professionella etiken – till exempel att man måste ge vård utan samtycke om patienten är medvetslös.

En lag kan inte börja resonera om professionell etik, det jag snarare menar är att den professionella självstyrningen och den politisk-byråkratiska styrningen inte verkar kommunicera sinsemellan. *Vi får två icke-kommunicerande styrsystem som tenderar att skapa en tung form av dubbelstyrning i offentlig sektor.* En

---

<sup>4</sup> Andel ledning och administration i relation till övrig verksamhet. Efter 2020 har andelen byråkratiökning minskat något, men 2008–2023 ökade ledning och administration med 47,5 %, all övrig verksamhet med 5,8 % i Stockholmsregionen (årsarbetskrafter, SKR:s personalstatistik). Under samma tid ökade befolkningen i Stockholmsregionen med cirka 25 %.

byråkrat som intervjuades i forskningsprojektet som denna bok skrivits inom uttryckte sig väl kring denna byråkratiseringsmekanism:

Generellt så tror jag att det hänger ihop med att vi har större och större krav på kontroll. Om det inte finns en policy eller en rutin för någonting, då är det nästan som att vi inte gör något. Och då måste du ju ha någon som tar fram alla dom policyna och rutinerna. Det är ju bara det att policyna och rutinerna på högsta nivå, de är ju inte konkreta för fem öre. De går inte att följa upp ens en gång. Så då måste du sen skriva en handlingsplan till det. Och den handlingsplanen, den berättar ju många gånger det som de som kan verksamheten redan håller på med varje dag. För det hade de gjort i alla fall. Men nu har du skapat en policy, en handlingsplan, en rutin, ett program. Då måste du också ha någon som följer upp och ser att det också händer något. Som kan rapportera. Och sen så börjar det liksom... bli mer och mer det där självspelande pianot i det här. (utredare, kommun)

Det finns självfallet goda ambitioner med patientlagen, inte minst att tillgodose den jämlika vård som omtalas i Hälso- och sjukvårdslagen och som även ovannämnda utvärdering uppehåller sig kring och oroar sig över. Men patientlagen och de omtalade bristerna i dess genomförande är ett av många exempel på ett problematiskt styrsystem. Kraven på den offentliga sektorn ökar, inte minst på grund av mer kritiska och välinformerade medborgare. Dessa krav förstärks förstås också av media, men även av nationella politiker som gärna vill framstå som en garant för medborgarnas fri- och rättigheter. Själva utförandet – det organisatoriska ansvaret – delegeras längre ner i systemet, främst till regioner och kommuner.

Mellan dessa nivåer, den nationella nivån som beslutar om fri- och rättigheter och den lokala nivå som ska tillgodose dem, uppstår ett styrningsglapp. Detta glapp har under senare år fyllts med olika typer av kontroll-, tillsyns- och utvärderingsinstanser (ett exempel på det senare är just Myndigheten för vård- och omsorgsanalys). Men även på de utförande nivåerna såsom region och kommun uppstår nya enheter som fyller ut styrningsglappet, också de med uppgifter kring uppföljning, analys, strategi och så vidare, som ofta svarar upp mot den styrning som har utvecklats på statlig nivå. Samtidigt verkar de lokala och regionala politikerna vara frånvarande, det förefaller vara nationella tjänstemän som kommunicerar med lokala och regionala tjänstemän. Det uppstår helt enkelt en ny byråkrati i detta glapp, till och med en dubblering av styrning i vissa fall.

Denna byråkrati har ofta goda avsikter och vill tillgodose en mängd saker, exempelvis individuella fri- och rättigheter inom vården, men det operativa



ansvaret för genomförande lämnas åt någon annan – exempelvis en vårdgivare – som ofta har otillräckligt med resurser för att tillgodose alla krav som riktas mot dem från diverse styrningsnivåer.

## Bokens syfte

Denna bok syftar till att vetenskapligt beskriva byråkratiseringen av offentlig sektor i Sverige och framför allt söka förklaringar till ökad byråkratisering. Varför byråkratiseras Sverige?<sup>5</sup> Det är den vetenskapliga analysen av denna fråga som också utgör bokens bidrag, boken är således primärt en empirisk studie. Syftet är att ta reda på byråkratiseringens drivkrafter under senare år (särskilt 2000-talet) på aktörsnivå och systemnivå. Ett antagande är att mål- och resultatstyrningen – eller det styringsglapp mellan beslutsnivå och operativ nivå som jag försökte beskriva med det inledande exemplet – har lett till ett system där byråkratin växer både på styrande nivå och utförande nivå. Hypotesen är att delegerat ansvar, det vill säga en ökad mängd ansvariggjorda aktörer på ”lägre” nivå i systemet, leder till byråkratiseringsproblematik. Några frågor som behandlas i boken är:

- På vilket sätt/hur växer byråkratin? Vilken typ av funktioner ökar?
- Även om det är svårt att undersöka motiv, ställer jag mig frågan: vad finns det för drivkrafter att bli byråkrat på aktörsnivå?
- Vilka faktorer är det som leder till ökad byråkratisering? Detta undersöks via fokusgrupper samt fallstudier av myndigheter. Går det att göra en avvägning av vilka faktorer som väger tyngst – politiska faktorer? De offentliga organisationernas ledningsnivå och deras – managementinspirerade – idéer om styrning? Vilken roll spelar krav från det omgivande samhället – media, sociala medier, medborgare? Är det byråkraterna själva som driver utvecklingen? Är drivkrafterna främst interna eller externa?
- Vad kan göras åt byråkratiseringen?

## Forskning om byråkratisering i Sverige

Som jag återkommer till i kapitel 2 har begreppet byråkrati generellt ett rätt dåligt rykte. Under efterkrigstidens uppbyggnad av välfärdsstaten uppmärksammades

---

<sup>5</sup> Som nämndes i förordet återkommer jag till begreppen byråkrati och byråkratisering i nästa kapitel.

ofta omänsklig och teknokratisk byråkrati i populärkulturen, kanske särskilt när det gäller omvandlingen av svenska städer och stadskärnor.<sup>6</sup> Nyliberalismens genomslag under 1980-talet gav byråkratin ännu sämre rykte. Under sent 1980- och tidigt 1990-tal var såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringsföreträdare eniga om att förvaltningen borde styras mer av de demokratiskt valda politikerna (se till exempel Wockelberg 2003: kap. 2). Däremot bedrevs väldigt lite – om ens någon – svensk forskning kring byråkratisering som sådan. Här räknar jag bort forskningen om offentlig förvaltning som annars förvisso var mycket rikhaltig från och med framför allt 1970-talet. Snarare är det på senare år som byråkratiseringsproblematik kommit att fokuseras. Skapandet av Tillitsdelegationen har exempelvis en tydlig bakgrund i uppfattningar om en tilltagande byråkratisering (se till exempel Löfven 2013), ofta beskriven som en ökande administrativ börda för kärnverksamhetens professioner, även om detta kanske inte var så synligt i direktiven till delegationen (Dir 2016:51). Även i detta läge fanns dock begränsat med forskning (men se Ivarsson Westerberg 2004; Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). Det är först de senaste åren som forskningen om byråkratisering verkar ha kommit i gång på allvar (se till exempel Ahlbäck Öberg & Boberg 2024a; Alamaa, Hall & Löfgren 2024; Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024). Denna forskning präglas ofta av två teman, som jag ska återkomma till i nästa kapitel – dels att New public management (NPM) lett fram en ny form av byråkrati, dels att staten – ytterst politiken – och för den delen även EU konstant genererar nya administrativa pålagor, i enlighet med den delegerade mål- och resultatstyrning som diskuterades ovan. Alvehus & Kastberg Weichselberger (2024) tillför också att det finns starka interna drivkrafter till byråkratisering i offentliga organisationer, vilket även uppmärksammades i min bok *Managementbyråkrati* (Hall 2012).

De forskare som levererat mest studier av och grävt djupast i ämnet tilltagande byråkratisering i Sverige är Anders Ivarsson Westerberg med flera företagsekonomer och statsvetare vid Södertörns högskola (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Castillo & Ivarsson Westerberg 2019; Ivarsson Westerberg med flera 2021). De använder i och för sig inte begreppet ”byråkratisering” utan talar om ett tilltagande administrationssamhälle och ökande administration. De har bland annat gjort en omfattande tidsstudie av vårdcentraler i

---

<sup>6</sup> PC Jersilds romaner *Grisjakten* (1968) och *Babels hus* (1978) är berömda exempel på byråkratisatirer. *Grisjakten* har en mycket dystopisk syn på vad en – åtminstone till synes – effektiv och maskinell byråkrati är i stånd till.

Stockholmsområdet och Östergötland, där de visar att de administrativa uppgifterna är mycket omfattande för kärnverksamhetens personal och att personalen anser att dessa uppgifter ökat. I princip skulle man här kunna säga att Ivarsson Westerberg med flera och jag inriktar oss på två skilda saker – en ökning av administrativa uppgifter i kärnverksamheten respektive en ökning av den byråkratiska nivån (ej kärnverksamhet) i de offentliga organisationerna. Allt talar emellertid för att det rör sig om samma fenomen, vilket exemplifieras tydligast genom att den byråkratiska nivåns ökning samtidigt leder till att den rutinbaserade administrationen delegeras till kärnverksamheten.

Fortfarande vet vi dock inte tillräckligt om vad det är som driver byråkratiseringen, vilket är det grundläggande motivet bakom varför denna bok har skrivits. Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) menar att tidigare forskning har överbetonat externa mekanismer (NPM-reformer, politisk styrning) bakom byråkratisk expansion, exempelvis att den utifrån kommande styrningen av vad kärnverksamheten behöver göra ständigt ökar (Ivarsson Westerberg med flera 2021). Två interna faktorer som de betonar är 1, det saknas organisatorisk styrning av administrationen, styrningen inriktar sig i stället på kärnverksamheten; 2, de administrativa yrkena professionaliseras och ges ökad status internt (vad de kallar ”elevering”), vilket leder till att administrationen ”lämnar” kärnverksamheten och börjar ägna sig åt annat (Alvehus & Kastberg Weichselberger: kap. 7–8). Emellertid är deras bok främst teoretiserande, medan denna bok bygger på en empirisk studie av offentlig förvaltning. Diskussionen om externa respektive interna drivkrafter bakom byråkratisering är dock viktig (se även Statskontoret 2016), det är först när vi har en bild av dessa drivkrafter som vi kan göra något åt byråkratiseringen, och därför kommer dessa drivkrafter att diskuteras kontinuerligt i denna bok. Gemensamt för både externa och interna drivkrafter är dock att de leder till organiserande – kontinuerliga försök att bygga upp och vidare på den formella organisationen. Den som säger organisation säger oligarki hävdade en gång Michels, men man kan också formulera det som att den som säger organisation säger byråkrati. Min tes är således att själva organiserandet är en grundläggande kärna i byråkratiseringsproblematiken (jfr Meyer & Bromley 2013; Jacobsson 2020).

## Avgränsning och metod

Fenomenet byråkratisering är värdeladdat. Det fanns mängder av kritiska diskussioner om byråkratisering i Sverige, kanske särskilt under 1960- och 70-talen, men det är ofta svårt att få en bild av vilken verklighet som döljer sig bakom

denna kritik – exempelvis är det mycket svårt att jämföra personalstatistik mellan dessa perioder – mer än att det finns klara likheter med dagens diskussion. Det råder ingen tvekan om att det skedde en mycket stark byråkratisk expansion inom såväl privat som offentlig sektor under efterkrigstiden, men det skedde en likvärdig expansion av andra professionella grupper också – lärare, läkare, sjuksköterskor, ingenjörer. Byråkratisering var en nödvändig följd av den demokratisering av samhället och utbyggnad av offentlig sektor som ägde rum under efterkrigstiden (Peters 2001; se vidare nästa kapitel). Under senare år är det däremot uppenbart att byråkratiska professioner växer mer än andra (se kapitel 3). Sammanfattningsvis är denna bok främst inriktad på nutid, vilket innebär tiden från millennieskiftet.

Boken är skriven inom ramen för ett jämförande forskningsprojekt om den byråkratiska tillväxten av ”organisationsprofessionella” som aktörsgrupp i Sverige och Nya Zeeland. Begreppet organisationsprofessionella kommer att beskrivas närmare i nästa kapitel – kortfattat kan man säga att det är en mer neutral benämning på den aktörsgrupp som jag intresserar mig för i den här boken än ”byråkrater”, som på svenska är ett rätt negativt värdeladdat begrepp. Organisationsprofessionella är nya eller delvis nya professioner med ”organisationen” som sin profession – till exempel ekonomer i vid mening, IT-experter, kommunikatörer, HR, utredare, men även ”generalistchefer” (det vill säga chefer med en allmän chefskompetens). Dessa organisationsexperter utmärks av att de har en högre utbildning till skillnad från traditionella administratörer, nästan undantagslöst är de högskoleutbildade. För att få jämförbarhet mellan de sinsemellan mycket skilda länderna Sverige och Nya Zeeland bestämde vi oss inom projektet för mycket basala metoder för insamling av material – deskriptiv statistik över personalutveckling, fokusgrupper med organisationsprofessionella samt tre fallstudier av myndigheter som finns i både Sverige och Nya Zeeland – polis, trafikverk samt högskolor – som bedrivits genom djupintervjuer. Metoden har alltså varit jämförande, men också teoriprovande. Stämmer det att man kan se att organisationsprofessionella får ett allt större inflytande i offentliga organisationer? Vad beror det i så fall på? Det är den svenska delen av detta projekt som utgör bokens empiriska material. Samtidigt är det också orsaken till att de empiriska fallstudierna i boken handlar om statliga myndigheter. Som nämndes inledningsvis är en plausibel teori om byråkratisering att det uppstår ett styrningsglapp i den delegerade mål- och resultatstyrningen. Intuitivt borde då de kommunala och regionala nivåerna ha studerats mer. Det finns emellertid inga jämförbara lokala entiteter i Nya Zeeland,

vilket är orsaken till att jag fokuserat fallstudierna på statliga myndigheter. Emellertid intar kommuner och regioner en viktig plats i den statistiska genomgången i kapitel 3, och företrädare från kommuner och regioner finns också med i fokusgruppsintervjuerna som beskrivs i kapitel 4. Så gott jag har kunnat har jag försökt belysa byråkratiseringsproblematiken även på lokal och regional nivå – dessa nivåer är för övrigt starkt förbundna med den nationella utvecklingen vilket jag var inne på i första kapitlet.

En modern aspekt på byråkratisering som berörs mycket begränsat i denna bok är digitalisering (för att inte tala om ”AI”). Indirekt berörs utvecklingen genom att jag visar på de svällande IT-avdelningarna i snart sagt alla offentliga organisationer. Hur dessa svällande avdelningar påverkar de organisationer som de huserar inom har dock inte studerats närmare i boken. Det finns tecken på att digitaliseringen – inte bara sedd som mer ”IT-människor” utan också som opersonliga system, Outlook är ett mycket konkret och generellt exempel – påverkar organisering och styrning starkt (se Hall, Åkerström och Andersson Cederholm 2024). Förhoppningsvis kommer jag att studera frågan i mitt nästa projekt.

Denna boks metod bygger på teoristyrd analys. I nästa kapitel presenteras några olika teorier om byråkratisk tillväxt, som förenklat kan beskrivas genom tre olika antaganden: 1, byråkratiseringen beror på näringslivsinspirerade metoders införande i offentlig sektor, så kallad New public management (NPM); 2, byråkratiseringen beror på ökad eller förändrad politisk styrning; 3, byråkratiseringen ”skapar sig själv” – den drivs på av professionaliseringsprocesser där yrkesgrupper inom administrationen söker mer strategiska uppgifter och större inflytande, där just den professionaliserings-process som beskrevs ovan (framväxten av organisationsprofessionella) står i centrum. Dessa teorier är inte sinsemellan väsensskilda utan kan kombineras. Exempelvis är det självklart så att byråkratin kan skapa sig själv men också uppstå på grund av yttre tryck från politiken. Det är således ett slags ”middle-range theories” som är tillräckligt specifika för att kunna utvärderas i det empiriska materialet men samtidigt tillräckligt generella för att kunna säga något väsentligt om den offentliga sektorn.

I bakgrunden finns den mer generella teori om byråkratisering som från början utvecklades av Max Weber. Enligt en variant av denna teori som jag utvecklar i nästa kapitel står skapandet av *organisationer* i centrum för byråkratiseringen (Brunsson & Sahlin-Andersson 2000; Meyer & Bromley 2013, 2017; Jacobsson

2020). Ett exempel är universitet och högskolor – under en längre process (från cirka 1980 och framåt) har högskolorna omskapat sig från en unik institution i samhället (en ”sammanslutning” som är den ordagranna betydelsen av ”universitet”) till en mer ”normaliserad” organisation med en retorik och en professionaliserad administration som påminner starkt om andra organisationer i samhället: främst stora företag och myndigheter. Enligt byråkratiseringsteorin kan man för det första uppfatta högskolornas utveckling till normaliserade byråkratier som en nödvändig funktion av deras kraftiga expansion (från sent 1960-tal och framåt), det vill säga som en följd av massuniversitetet. Men för det andra kan man också uppfatta det som att högskolorna (i sin retorik och organisering) internaliserar vissa generella organisationsideal för att få legitimitet i samhället (se till exempel Meyer & Rowan 1977; Røvik 2008). Sammanfattningsvis handlar den här boken om hur stora offentliga organisationer skapar sig själva just som organisationer med vissa attribut, vilket kan analyseras utifrån olika perspektiv – spridningen av managementideal, politisk styrning, professionaliseringsprocesser.

## Material och disposition

Materialet som använts i boken är deskriptiv statistik, fokusgrupper och intervjuer, samt givetvis också en del offentliga rapporter och sekundärlitteratur. Den deskriptiva statistiken har främst hämtats från SCB, Arbetsgivarverket samt Sveriges kommuner och regioner (SKR). I denna statistik är det relativt enkelt att identifiera organisationsprofessionella som grupp. Vidare har tre fallstudier alltså genomförts – av Polisen, Trafikverket och högskolor. Kapitlet om högskolor är mer översiktligt (och fokuserar alltså högskolorna generellt) och utgår mer från sekundärlitteratur (som finns rikligt på detta område) och min tidigare forskning. De två kapitlen om Polisen och Trafikverket bygger däremot på egna djupintervjuer, offentliga dokument samt personalstatistik. Syftet med dessa fallstudier är att mer specifikt analysera expansionen av organisationsprofessionella och drivkrafterna bakom byråkratiseringen av dessa myndigheter. Avslutningsvis har också fokusgrupper, och vissa kompletterande intervjuer, gjorts med de organisationsprofessionella själva, och resultaten av dessa redovisas i kapitel 4. Syftet är att få reda på hur organisationsprofessionella själva resonerar kring organisationsprofessionellas expansion och byråkratisering, oavsett vilket verksamhetsområde eller vilken myndighet/kommun vi talar om. Det kan tilläggas att de organisationsprofessionella i fokusgrupperna aldrig ifrågasatte utgångspunkten att det sker en byråkratisering, även om de sedan hade olika sätt att tolka och

värdera utvecklingen. Alla respondenter i undersökningen är förstås anonymiserade.

Fem fokusgrupper har genomförts på drygt två timmar vardera med utredare i statliga myndigheter (2), ekonomer i kommuner/regioner (2) samt kommunikatörer i kommuner (1).<sup>7</sup> Ett par HR-experter har också intervjuats separat. Vidare har tre organisationsprofessionella i kommunal skolförvaltning intervjuats, vilket grundar sig på iakttagelsen att tillväxten av organisationsprofessionella är extra stor i lokal skolförvaltning. Vid Polisen har sju personer och vid Trafikverket tio personer djupintervjuats (mellan en timme och två och en halv timmar). Samtliga intervjuer och fokusgrupper har genomförts via Zoom, vilket beror på att materialinsamlingen skedde under pandemiåren. Medan Zoom-formatet inte har upplevts påverka intervjuformatet särskilt mycket, har det förstås en större påverkan på fokusgrupperna. En basal skillnad är att det inte går att observera kroppsspråk på samtliga i gruppen samt att distansinteraktioner sker på ett mer strukturerat sätt (folk faller exempelvis inte varandra i talet på samma sätt som i vanliga interaktioner). Forskning visar (Hall, Åkerström & Andersson Cederholm 2024) att gruppinteraktioner på distans präglas av mer formalisering samt att kvinnor kommer mer till tals än vad de normalt gör. Sammanfattningsvis skapade detta förutsättningar för en mer strukturerad situation med vissa för- och nackdelar.

I nästa kapitel kommer byråkratiseringens historiska bakgrund samt teorier om byråkratisering att beskrivas. Vidare kommer mina egna utgångspunkter för studien att formuleras mer ingående. I kapitel 3 beskrivs resultaten av den deskriptivt-statistiska studien. I kapitel 4 beskrivs reflektionerna från fokusgrupperna I kapitel 5–7 sker analysen av de empiriska fallen Polisen, Trafikverket och högskolorna. Avslutningsvis, i kapitel 8, sammanfattas resultaten samt diskuteras studiens implikationer, inklusive vad som skulle kunna göras åt byråkratiseringen.

---

<sup>7</sup> De statliga utredarna (i bred mening, sammanlagt åtta personer med något olika roller, två var chefer vid intervjutillfället) kontaktades enligt en befintlig lista över personer som tidigare deltagit i fokusgrupper vid Södertörns högskola. De kommunala/regionala ekonomerna (sex personer) kontaktades via en mailinglista som tillhandahållits av Rådet för KommunalEkonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Kommunikatörerna (tre personer) kontaktades via en Facebookgrupp för kommunikatörer som administreras av SKR. Från början ingick fyra personer i den senare gruppen, men en av kommunikatörerna kunde inte den angivna tiden utan intervjuades separat i stället. Jag vill tacka Ulf Ramberg vid Ekonomihögskolan i Lund och Therese Reitan vid Södertörns högskola för vänlig hjälp.

# KAPITEL 2: BYRÅKRATISERING – TEORI

## Utvecklingen av byråkrati

Termen byråkrati är fransk och härrör från ekonomen Vincent de Gournay (1712–1759).<sup>8</sup> De Gournay hittade på termen som en nedsättande beteckning, den betyder bokstavligen styre genom byråer, skrivbordsstyre. Omedelbart manas bilden av en dokumentskrivande och pappersvändande man upp, utan kontakt med den praktiska verkligheten, och det var förstås de Gournays mening. På 1600-talet hade Ludvig XIV i allt större utsträckning börjat förlita sig på en professionell ämbetsmannaklass, och det som väckte de Gournays ilska var denna byråkratis alltmer ingripande detaljstyrning av den franska ekonomin. De Gournay brukar räknas till den fysiokratiska skolan, ett slags proto-liberal (han anses ibland också vara upphovsman till uttrycket *laissez faire*). Byråkratibegreppet föds alltså direkt in i en motsättning mellan en centralstyrd stat och marknadsliberala principer, och där har begreppet levt kvar ända in i nutiden.

Indirekt kan man säga att uppbyggnaden av den byråkratiska, franska staten faktiskt orsakade den franska revolutionen (se till exempel Tocquevilles verk ”The Old Regime and the Revolution”, 1856).<sup>9</sup> I takt med att den centralistiska,

---

<sup>8</sup> Själva fenomenet byråkrati är förstås betydligt äldre. Såväl det forntida Kina som Persien och det Bysantinska riket hade en utvecklad byråkrati. I Kina fanns dessutom utvecklade teorier och diskussioner om dess principer, exempelvis huruvida ämbetsmännen skulle agera utifrån skrivna regler eller om reglerna snarare skulle traderas från läromästare till lärjunge (vad som brukar kallas konfucianism).

<sup>9</sup> Tocqueville såg det som paradoxalt att franska revolutionen som avsåg att göra rent hus med den gamla regimen i stället utvecklade dess central-byråkratiska styrning i ännu mer detaljerad



byråkratiska staten utvecklades förlorade adeln sina styrande uppgifter men behöll sina gamla feodala privilegier vilket väckte befolkningens – såväl bönders som borgares – ilska. Kopplingen till feodalism är central; vare sig vi blickar mot vad som brukar betecknas som byråkratins ursprungsland, Kina århundradena före Kristi födelse, den svenska staten från 1500-talet och framåt, den franska 1700-talsstaten eller Meijirestaurationens Japan grundar sig byråkratins utveckling i ambitioner att avlägsna sig från börds- och släktskapsprivilegier och i stället grunda styret på avlönade och professionella (kompetenta) ämbetsmän. Fördelarna med ett sådant styre utifrån centralmaktens perspektiv är flera:

1. avlönade ämbetsmän skapar en förutsägbarhet och beständighet i styret, jämfört med att förlita sig på adelsfamiljer;
2. avlönade ämbetsmän är troligen mer lojala mot centralmakten än vad medlemmar av äregiriga aristokratsläkter är;
3. meritokratisk tjänsteställning skapar en grundval för ett mer kompetent styre än när någon styr på grund av sin börd snarare än sin kompetens. (se till exempel Tilly 1990; Finer 1997)

Allt detta skapar förutsättningar för en mer framgångsrik centralmakt och det är framför allt denna process som lägger grunden för den moderna byråkratin och den moderna staten. Så småningom sprider sig detta organisationssätt även till storföretag och influenserna under senare decennier har snarare gått från andra hållet – byråkratiska principer från näringslivet (ofta kallat ”management”) sprider sig till det offentliga.

### Webers byråkratibegrepp

Den person som mer än någon annan är förknippad med byråkratibegreppet är den tyske sociologen Max Weber (1864–1920). Jag kommer att studera byråkrati som empiriskt fenomen i den här boken, men basal kunskap om Webers (1978) idealmodell är ändå väsentlig, inte minst eftersom den i viss utsträckning inspirerat uppbyggnaden av förvaltningen i flera länder.

Grundläggande för byråkratimodellen är Webers begrepp legitim auktoritet, vilket betyder att människor frivilligt underkastar sig ett visst styrsystem. Weber identifierade tre typer av auktoritet – traditionell auktoritet (grundad i sedvana och/eller metafysiska föreställningsvärldar), karismatisk auktoritet (grundad i en

---

inriktning. Hood & Peters (2004) drar en parallell till New public management som en likartad paradox – byråkratin skulle rensas bort, men i stället ökade den.

ledares personliga egenskaper) samt legal auktoritet (grundad i lagar och regler). Självfallet tar Webers byråkratimodell sin utgångspunkt i den legala auktoriteten, som i många fall dock fortsatt att stå i konflikt med karismatisk auktoritet då den senare är nära förbunden med såväl politik som ledarskapsideal. Det är alltså upprätthållande av lagen som står i centrum för byråkratin enligt Weber. Även om privata byråkratier i stora företag inte har samma roll att upprätthålla lagen, menar Weber att företag också kan ses som regelstyrda organisationer. Det senare kan tyckas en smula märkligt; Kocka (1981) framhåller emellertid att byråkratin föregick industrialiseringen i Tyskland (Webers hemland), till skillnad från i Storbritannien. Detta innebär att byråkratin sågs som en naturlig organisationsform även av industrin.<sup>10</sup>

Att vara byråkrat är alltså att följa regler. Reglerna fungerar i en hierarki som går från det abstrakta till det konkreta. Detta har sin motsvarighet i organisatoriska positioner som också är hierarkiska, där de olika positionerna i hierarkin har ett tydligt ansvarsområde, alla är ansvariga inför någon överordnad. Detta borgar i sin tur för funktionell specialisering – så länge alla har sin tydliga plats i hierarkin kan olika specialiseringar utvecklas. Några av de mest utmärkande dragen i modellen, särskilt i relation till äldre tiders byråkrati, handlar om själva byråkratrollen som sådan. Byråkraten är rekryterad på grundval av sin *kompetens*, det finns en tydlig och förutsägbar *befordringsgång* och själva arbetet ska karakteriseras av *opersonlighet*. Den meritokratiska principen är grundläggande; kompetens snarare än exempelvis goda personkontakter är fundamentala för en välfungerande byråkrati. Gällande den byråkratiska karriären och den tydliga befordringsgången är det här som verklighetens byråkratier – exempelvis den svenska staten – tagit störst intryck av Webermodellen, samtidigt som det också är här som många moderna managementidéer tar starkast avstånd från den. För Weber tjänar det framför allt den byråkratiska organisationen att karriären är förutsägbar. Moderna managementidéer avvisar denna form av förutsägbar karriär med argumentet att den skapar stelbenthet och bristande individuell innovationsförmåga. Individuell lönesättning grundad på prestationer är det tydligaste exemplet på hur modern byråkrati har avlägsnat sig från Webers idéer.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> "They [Siemens industrier under 1890-talet] were organized like public administrations, and most of the activities performed in them were highly specialized and routinized" (Kocka 1981: 459).

<sup>11</sup> En lysande scen som skildrar denna övergång är scenen "Earn your honors" i *Yes, Minister* som sändes i brittisk TV 1980–1984. Den vanligtvis så rappe Sir Humphrey förlorar helt fattningen

Avslutningsvis bör byråkratens ämbetsutövning karakteriseras av opersonlighet och själva organisationen i sig ska vara permanent och fungera oavsett vad för politiskt styre som råder. Opersonlighet och en permanent struktur gör systemet stabilt och förutsägbart. Samtidigt finns här ett spänningsområde gentemot politiken, där en ny regeringsmakt gärna vill garantera genomslaget för sin politik genom fler politiskt tillsatta tjänstemän. Det finns en tydlig tendens med allt fler politiskt tillsatta positioner inom byråkratin i många västländer (i USA finns också en omfattande diskussion om domstolarnas politisering), som eventuellt skulle kunna betecknas som politisering (se till exempel Pollitt & Bouckaert 2017: kap. 6). Oavsett hur politiserad en stat kan anses vara så bortser Webers idealmodell i rätt stor utsträckning från skiftande politiska konjunkturen.

I modernt managementtänkande har Weber och begreppet byråkrati varit anatemat i flera decennier. Detta gäller särskilt inom olika managementfilosofier som Styhre (2007: 1) kallar ”utopiska”, i bemärkelsen att de ofta bygger på föreställningen att man kan bygga upp helt nya former av organisationer som radikalt förlöser människans kreativitet från de organisatoriska ”järnburarna” (den senare termen formulerad av just Weber). När det gäller mindre utopiska och mer handfasta managementtekniker råder ingen tvekan om att dessa i stor utsträckning är byråkratiska – stor tilltro till planering, rationalitet, regler och hierarki. Den största skillnaden jämfört med Webers byråkratimodell gäller som sagt incitamentsstrukturen för den individuella byråkraten. Fokus på individuella incitament (där även konkurrens på olika nivåer utgör en central del) och mindre förutsägbara befordringsgångar är tveklöst skillnader mellan modernt managementtänkande och Webers modell. I bakgrunden till många av dessa managementidéer finns nyliberala idéer om marknadens överlägsenhet – främst via prismetanismen – över byråkratin som organiseringsprincip, och att all förvaltning därmed bör organiseras enligt marknadsmässiga förutsättningar (se till exempel Pressfeldt 2024).

## Byråkratiseringens mekanismer under 1900-talet

Under 1900-talet, särskilt efterkrigstiden, har en storskalig expansion av byråkrati skett inom såväl offentliga organisationer som stora företag. Utbildningar till att bli ”byråkrat” har expanderat massivt (se till exempel Hall 2012: kap 2). Medan äldre tiders byråkrati hade en juridisk prägel, har samhällsvetenskap inklusive ekonomi blivit dominerande utbildningsinriktningar för att bli byråkrat.

---

när ministern föreslår att ämbetsmän ska belönas utifrån sina prestationer snarare än sina år i tjänsten. <https://www.youtube.com/watch?v=qmXzGI0XP7M>

Tillkommer gör att professioner såsom lärare, läkare, socionomer och så vidare blivit inlemmade i offentliga byråkratier i moderna välfärdsstater, inte minst i Sverige. Den avgörande orsaken till byråkratins segertåg är enligt Bendix (1956) *storleken* – att organisationerna hela tiden blir större kräver att styrning och administration professionaliseras för att på så sätt kunna delegera ansvar och få saker och ting gjorda. Bendix visar genom jämförande statistik (från bland annat Sverige) att när industrierna och staterna börjar växa under det sena 1800-talet ökar behovet av administrativ expertis.

Efterhand tenderar sedan andelen administration, vad Bendix kallar administration/production-ratio (A/P-ratio), vad som kan översättas till relationen byråkrati kontra kärnverksamhet, av industriernas totala storlek att växa i takt med att industrierna blev större. Särskilt stark hade denna A/P-ratio höjts till administrationens fördel i Sverige och USA enligt Bendix' siffror på 1950-talet. Samtidigt kan man lätt förvänta sig att stordriftsfördelar till slut kan slå igenom – det vill säga att det finns en tröskel där administrationens relation till produktionen till slut blir mindre – vilket har varit ett vanligt argument vid fusioner, exempelvis de danska kommunsammanslagningarna, där man tänker sig att vid en viss storlek går det att rationalisera administrationen (Blom-Hansen med flera 2016). Även om idén kan kännas attraktiv verkar väldigt lite tala för att sådana stordriftsfördelar faktiskt finns i den empiriska verkligheten. I stora organisationer – eller för den delen mer utspridda organisationer i ett mer marknadiserat system – tillkommer en koordineringsproblematik som gör att administrationen riskerar att växa (Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024: 150).

Storlek är alltså en tämligen grov kategori – inom ramen för ökad storlek/industriell tillväxt inbegriper Bendix också ökad komplexitet kring koordinering, vilket i sin tur leder till *specialisering* och behov av att *delegera*:

Seen historically, bureaucratization may be interpreted as the increasing subdivision of the functions which the owner-managers of the early enterprises had performed personally in the course of their daily routine (Bendix 1956: 211-212).

Att såväl ökande storlek som ökande komplexitet föranleder byråkratisering är knappast särskilt märkligt, men när vi lägger till specialisering och delegering (som följer av storlek och komplexitet) blir byråkratiseringens utmaningar mer generella, vare sig vi talar om koncentrerade massorganisationer eller fragmenterade konglomerat, industri- eller tjänstesektorn eller, viktigast för den

här boken, vare sig vi talar om offentlig eller privat sektor. Dessa byråkratiserade organisationer har enligt Bendix ”endemiska” problem:

Administrative efficiency is said to require specialization. But it also requires a unity of command often incompatible with specialization. Efficiency makes it mandatory that each superior have a limited number of subordinates (span of control) in keeping with the ability to supervise them. This principle, however, implies that new levels of organization must be set up whenever the number of subordinates has increased beyond their superiors' ability to control them effectively. Hence, the principle conflicts with one that is equally valid: before being acted upon, matters should pass through as few levels of organization as possible. /.../ In this endeavor managers have typically resorted to ideological appeals, not as a substitute for material incentives and organizational improvements, but as a means by which to increase, if possible, the cooperation of employees, given the organizational environment in which they work (Bendix 1956: 248).

Problemen med specialisering och delegering kontra kontroll och tydliga beslut kan alltså inte lösas utan måste *hanteras*. En möjlig hantering är via ”ideological appeals” – att *övertala* organisationen om att den är en enhetlig verksamhet som drar åt samma håll, via en gemensam organisationsidé. I starkt professionaliserade organisationer – sjukvård och utbildning till exempel – kan man säga att professionell kunskap, etik och identitet spelar en liknande ”ideologisk” roll för att skapa en gemensam idé för organisationen. Man kan alltså säga att det som Bendix kallar ”ideological appeals” handlar om att *motivera* de anställda att sträva åt samma håll trots att organisationen egentligen har blivit för stor för att riktigt hänga ihop. Föreställningen om att vara en ”organisation” har blivit global (Meyer & Bromley 2013) och idéerna om organisering skapar sammanhållning i organisationer där medarbetare egentligen har lite eller inget gemensamt. Om organisationsidéerna ”spretar” blir situationen komplex – ett exempel är kapitlet om Trafikverket nedan där organisationen förväntas återspegla såväl marknadsidéer (Trafikverket som en ”partner” till näringslivet), myndighetsidéer (den ska vara styrd politiskt) och idéer om den upphöjda samhällsplaneraren.

Men förutom ”ideological appeals” (som jag behandlade utförligt i min bok *Managementbyråkrati*, 2012) står också andra medel till buds. Ett sådant är skapandet av ansvar, vad som på engelska kallas *accountability* (jfr Styhre 2007: 42), som är ett centralt begrepp i den här boken (Alamaa, Hall & Löfgren 2024). I den professionaliserade organisationen är en person – en läkare för en operation,

en lärare för en examination, en åklagare för ett juridiskt ärende – ansvarig ("responsible") för en viss avgränsad process, men hur skapas och utkrävs ett kontinuerligt, organisatoriskt ansvar ("accountability") av olika medarbetare? Strävan efter att skapa en organisation som kan utkrävas ansvar har fått alltmer fokus (Bovens 2007), vilket lett till byråkratiseringsproblem, eftersom byråkratiseringsproblem riskerar att vara endemiska. Den som säger organisation säger också byråkrati.

Sammanfattningsvis: byråkrati växer från början fram som en professionaliserad ämbetsmannaklass, knuten till statsmakten. Genom industrialiseringen, framväxten av stora företag och välfärdsstaternas expansion har emellertid en helt ny nivå av byråkrati nåtts, beroende på den tilltagande organisatoriska storleken och komplexiteten. Modern byråkrati präglas därför av dels en nödvändighet att delegera ansvar, men dels också av diverse krav på att ledningen (och inom den offentliga sektorn även politikerna) ska hålla kontroll. Det har sedan 1900-talets början växt fram idéer och styrmodeller (till de tidigaste hör just Webers byråkratiideal, men också den så kallade Taylorismen) som ett försök att hålla ihop stora organisationer som i praktiken ofta är betydligt mer fragmenterade. Andra sätt att hålla ihop byråkratiska organisationer är professionella identiteter – ingenjörer inom industrin, läkare och lärare etc. inom offentlig sektor. Den professionella kunskapen kan då sägas skapa den sammanhållning och expertis som staten är i stort behov av.

### Definition av byråkrati och byråkratisering

*Byråkrati* ses som ett neutralt begrepp i boken. Att byråkrati är nödvändigt i stora stater och organisationer ser jag som en empirisk självklarhet. Byråkratin bygger på generella regler (i sin offentliga form i modern tid ytterst på rättsstatens principer). Detta leder också till att byråkratin måste vara personoberoende (byråkrater kan bytas ut) samt bestående. Ett visst mått av hierarki finns med en någorlunda tydlig ansvarsfördelning. Slutligen måste byråkratin vara meritokratisk i bemärkelsen professionell, bestående av personer med kunskap om arbetet. Jag är medveten om att dessa beskrivningar till viss del är färgade av idealism – byråkratier och byråkrater kan också vara maktfullkomliga, egoistiska och politiserade. Det finns också en mer generell kritik av byråkrati såsom oförmögen att ta ansvar för och/eller lösa mänsklighetens gemensamma problem – exempelvis klimatfrågan – som jag inte har utrymme att ägna mig åt i boken.

*Byråkratisering* är däremot ett begrepp som används kritiskt i boken. Det är ett empiriskt fenomen som består av att 1, det är för mycket personal som styr,

administrerar och kontrollerar *i relation till kärnverksamheten* (= den personal som operativt genomför det som styrs, administreras och kontrolleras) och att 2, det är för hög status (i termer av lön, men också mer intressanta uppgifter i närheten av organisationsledningarna) i dessa arbetsuppgifter *i relation till kärnverksamheten*. Båda dessa fenomen kan mätas eller åtminstone studeras empiriskt, men en nackdel är att de inte täcker in all offentlig byråkrati – vissa myndigheter har administration som kärnverksamhet,<sup>12</sup> men de har jag inte studerat i boken. 3, En mer svårämbar, tredje aspekt, är att det generellt, i hela den offentliga verksamheten, blir för mycket fokus på formella regler, styrning och dokumentation i relation till verksamhetens utförande inom hela eller stora delar av den offentliga verksamheten. Fokus flyttas från aktiviteternas utförande till reglering, styrning och organisering av aktiviteterna. Även denna fråga kan studeras empiriskt, men i slutänden är det en bedömningsfråga. Denna aspekt täcker in också de offentliga byråkratier vars kärnverksamhet är administration.

I det följande ska jag först ta upp ”delegeringsproblemet” och diskutera, i rätt schematisk form, huruvida byråkratiseringsproblemet uppkommer på grund av för mycket eller för lite kontroll. Därefter går jag in på de teoretiska förklaringarna som används för byråkratisering i boken:

- -managementtänkande som orsaken till byråkratisering
- -politisk styrning som orsaken till byråkratisering
- -professionalisering – framväxten av en ”organisationsprofessionell” klass som orsaken till byråkratisering.

## Orsaker till byråkratisering

### Byråkratisering på grund av för lite politisk kontroll?

En vanlig föreställning är att byråkratin kan expandera hämningslöst om den inte hålls i strama tyglar – ekonomiskt, administrativt och politiskt. Den mest utbredda idén om byråkratisering i modern tid har just handlat om byråkratiernas inneboende kraft att expandera utifrån det asymmetriska förhållandet mellan (politiska) huvudmän och (administrativa) agenter (Niskanen 1971). Enligt denna teori råder en fundamental skillnad mellan privata och offentliga byråkratier i det att privat byråkrati genom sitt vinstintresse har ett tydligt incitament att minska

---

<sup>12</sup> Försäkringskassan och Skatteverket är större fall som kan diskuteras. Sysslorna man ägnar sig åt kan förvisso kallas administration, men den kan vara mer eller mindre klientnära.

sina administrativa kostnader, medan sådana incitament saknas i offentlig sektor eftersom byråkratin finansieras med andras (skattebetalarnas) pengar. Enligt Niskanen (1971) finns i stället ett perverst incitament att växa, så kallad budgetmaximering, eftersom expansion och storlek signalerar centralitet och politisk viktighet. Utgångspunkten för denna idé är att alla individer är egoistiska nyttomaximerare. Vidare råder en informationsasymmetri mellan de politiska ledarna ("principalen") och de olika myndigheterna ("agenterna"). Myndigheterna kan lätt skapa intryck av att de behöver mer resurser än vad som verkligen krävs och principalen har svårt att granska dessa påståenden på grund av otillräckliga resurser för kontroll.

Lösningen på dessa grundläggande problem är, enligt Niskanens efterföljare, att introducera marknadsliknande incitament inom offentlig sektor, på såväl organisationsnivå (exempelvis delegerat budgetansvar) som individnivå (prestationskrav, individuell lönesättning). Niskanens argument fick stor betydelse för nyliberalismen i USA och Storbritannien i vad som kan sägas vara den mest inflytelserika, anti-byråkratiska kampanjen någonsin. Så småningom nådde denna reformvåg även Sverige. I grunden handlade det om att använda marknadsliknande incitament för att få kontroll över offentliga kostnader som inte minst i Sverige skenade kraftigt under 1960- och 70-talen, men relaterat till detta fanns ofta också ambitionen att ändra beteenden – göra byråkratin omvärlds- och framför allt kundorienterad. I bakgrunden fanns också ett intresse av att privatisera den offentliga byråkratin och underställa den marknadens prismekanism. Man kan göra en tudelning här – dels en byråkratiseringskritik som är mer programmatisk, nyliberal; dels en mer 'opolitisk' oro för kraftigt ökade kostnader. En representant för den senare oron är diktaren och AMS-direktören Ragnar Thoursies (2003) bok *Elefantsjukan* om en arbetsmarknadsbyråkrati (AMS) i hejdlös tillväxt under en period med i det närmaste full sysselsättning. Thoursie var mycket långt ifrån någon nyliberal, men med kritisk blick fångar han de karriärbyråkrater som bygger upp det monumentala verket med hjälp av de kraftigt ökade skatteintäkterna under välfärdsstatens expansionsperiod. I ett visst läge – den ekonomiska krisen i slutet av 80- och början av 90-talen – knyts kostnadsproblemen ihop med den "enda" lösningen: omfattande marknadiseringsreformer (jfr Andersson, Erlandsson & Sundström 2017).

På vilket sätt kan då ökad kontroll skapas genom marknadsliknande incitament? Ett första marknadsliknande incitament är att införa konkurrens mellan olika utförare av offentliga tjänster för att på så sätt låta prismekanismen bli styrande.



Detta kan ske genom renodlad privatisering eller genom offentligt finansierade marknader, så kallade kvasi-marknader (Ferlie 1992). Båda formerna har varit vanliga i Västvärlden under senare decennier, den senare formen har brett introducerats på välfärdsområdet i Sverige inom vård, omsorg och skola. Ersättningssystemet kopplas till ”kundens” val av tjänst och/eller ”prestationer” av olika tjänster och på så sätt är tanken att aktörer som slösar med sina resurser slås ut. Ett andra incitament är att ansvariggöra enheter för sina kostnader genom ”resultatenheter” – delegerat resultatansvar. Man inför ett företagstänk inom offentligt drivna organisationer där chefer för olika nivåer görs ansvariga för sina kostnader och intäkter beräknade på olika sätt; vanligen att man på årsbasis förväntas använda sina ”egna” resurser (de resurser som delegerats till resultatenheten av någon annan) till att producera sina ”egna” resultat (Wällstedt & Almqvist 2017). Detta sker särskilt inom stora organisationer såsom kommuner där varje enhet blir en egen resultatenhet. Om man drar över sin budget blir man inte kompenserad för detta. Ett tredje incitament är att förstärka den enskilde medarbetarens drivkraft att göra ett bra arbete och bidra mer aktivt till att uppfylla organisationens mål, exempelvis via individuell lönesättning som baseras på individuella prestationer.

Denna problem- och lösningsbeskrivning har varit mycket inflytelserik, men den är också teoretisk och saknar empiriska belegg för själva grundantagandena, både när det gäller antagandet om byråkrater som egoistiska nytto-maximerare (se till exempel Page 2012) och potentialen för minskad byråkratisering med de föreslagna åtgärderna (se till exempel Hood & Dixon 2015). Däremot finns indikationer på att Niskanens antaganden om egoistiska, nytto-maximerande byråkrater har tendenser att bli en självuppfyllande profetia:

Paradoxically, many reforms of the public sector designed to make government more efficient and effective may, in fact, make the realization of the negative outcomes envisaged by Niskanen more likely. For example, the increasing use of quasi-autonomous organizations, e.g. “agencies,” to deliver public programs provides the type of freedom for bureaucratic entrepreneurs to use their positions for advancing their own interests and the interests of their organizations. Likewise, the elimination of many internal civil service rules and the implementation of “pay for performance” has tended to make differential rewards more possible. Positions that once were restricted to civil service are now open to open competition and with that also some loss of commitment to public service and the values that may have restricted use of public offices for more personal purposes. (Peters 2001: 14; angående självuppfyllande profetior i modern management, se även Newman 2001, Gregory 2006, 2007).

Kontentan är alltså att incitamentsstrukturer på organisatorisk och individuell nivå som utgår från att organisationer och individer är egoistiska just kommer att göra dem egoistiska. Som Peters framhåller kommer då byråkratin att mer och mer befolkas av karriärister.

I en kritisk diskussion av budgetmaximeringsteorin utvecklade Dunleavy (1991) "bureau-shaping theory" (ungefär byråskapandeteorin) enligt vilken nyttomaximerande byråkrater i stället för budgetmaximering vill leda små enheter och staber frikopplade från kärnverksamheten, inte minst för att undvika ansvar för problematiska kärnverksamheter. Även denna teori har kritiserats för otillräcklig empirisk evidens (Marsh, Smith & Richards 2000). Oaktat den bristande evidensen kan vissa antaganden inom denna byråkratikritiska skola ändå stämma. Inte minst att vissa av de incitamentstärkande reformer som genomförts kan ha bidragit till en förstärkning av nyttomaximerande strategier hos åtminstone vissa byråkrater i karriären. Lön är förstas en sådan drivkraft, och om exempelvis lönespridningen ökar blir det attraktivt att hamna i positioner där lönen är högre. Dunleavy kopplar också sin byråskapandeteori till fenomenet status, ett svårsmåttbart och svårutforskat ämne. Vilja att avlägsna sig från ansvar för kärnverksamhet, lön och status kan absolut vara en viktig drivkraft, som också kan vara systempåverkande.

Medan stora delar av den ovan beskrivna byråkratikritiken brukar förknippas med politisk högerideologi, finns en minst lika gammal vänsterkritik mot byråkrati. Redan Marx varnade för byråkraternas egenintressen, och en föreställning som funnits hos vänstern är att byråkrater är konservativa. Historiskt har de statliga byråkratierna också alltid varit mer socialt snedrekryterande än exempelvis politiken. Inom den socialistiska rörelsen har det funnits många idéer om alternativ till byråkrati och teknokrati, såsom Kooperationer. Efterhand, och denna utveckling gick relativt snabbt, kom Socialdemokraterna i Sverige i stället att förknippas med byråkratin, särskilt under 1960- och 1970-talen. På 1980-talet lanserades därför ett antibyråkratiskt program med syfte att bringa den offentliga sektorn närmare medborgarna (Mellbourn 1986). Även om detta antibyråkratiska program inte var huvudorsaken, kan det ha varit ett led i Socialdemokraternas omsvängning till att anamma mer näringslivsinspirerade lösningar under sent 1980-tal (jfr Andersson, Erlandsson & Sundström 2017). Som nämndes i kapitel 1 hade under denna tid såväl socialdemokratiska som borgerliga politiker gemensamma uppfattningar om att den politiska styrningen av förvaltningen borde förstärkas.

## Byråkratisering på grund av för mycket politisk kontroll?

The Iron Law of Liberalism states that any market reform, any government initiative intended to reduce red tape and promote market forces will have the ultimate effect of increasing the total number of regulations, the total amount of paperwork, and the total number of bureaucrats the government employs. (Graeber, 2015: 9)

Byråkratisering kan också ses på ett motsatt sätt än hur jag diskuterade det ovan – inte som ett resultat av frånvaro av kontroll utan i stället för mycket kontroll. Man behöver inte instämma i Graebers sarkastiska ”liberalismens järnlag” för att inse att reformer lätt blir byråkratidrivande, oavsett om reformerna handlar om mer politisk kontroll eller ökad marknadsanpassning.

I en grundläggande mening är det givetvis så att ökad politisk kontroll, i termer av ett ökat politiskt inflytande över samhället, i sig själv är byråkratidrivande. Självklart har uppbyggandet av välfärdsstater i olika länder också lett till ökad byråkrati – det behövs personal som administrerar de nya välfärdssystemen, administrerar nya reformer, kontrollerar utbetalningar, omsätter politiska beslut till genomförbara program och så vidare. Demokratiseringen under 1900-talet har därmed med nödvändighet skapat byråkrati. I takt med att det offentliga kontroll över basala välfärdstjänster såsom skola och förskola, socialtjänst, vård och omsorg blev starkare, inlemmades också de professioner som utförde dessa verksamheter – läkare, sjuksköterskor, socionomer, lärare – i byråkratin på ett annat sätt än tidigare. Jurister dominerade tidigare i statlig byråkrati, men efterkrigstiden – framför allt från slutet av 1960-talet och framåt – markerar samhällsvetenskapens segertåg där nationalekonomer, företagsekonomer, sociologer, socionomer, samhällsgeografer och statsvetare i stigande mängd utexamineras och bereds plats i den offentliga byråkratin. Antalet ”experter” på organisering har därmed ökat mycket kraftigt. I samband med kommunreformerna bildades stora och i stigande takt alltmer professionaliserade administrationer även på lokal nivå.

To say that the scope of government has increased because there are more things being done in the public sector is tautological, but it is important to note the substantial array of goods and services now produced by collective action that either were unheard of, or were the subjects of private action, several decades earlier. (Peters 2001: 16)

Dessa processer – särskilt demokratiseringen och välfärdsstaten – har alltså med självklarhet medfört byråkratisering, men Peters (2001) argumenterar också för att detta skapar ett slags egendynamik där byråkratin får stor betydelse. Resonemanget är besläktat med Michels' (1999 [1911]) klassiska ”oligarkins järnlag” där dels den byråkratiska expertisen, dels organiseringen i sig utgör resurser.

...the public bureaucracy is in quite a strong position vis-à-vis other potential policy-making institutions. It has the expertise, the time, the stability and the techniques required to be an effective policy maker in a modern age (Peters 2001: 252).

Sammanfattningsvis ledde utvecklingen under efterkrigstiden – under några få decennier – till att den offentliga byråkratin blev stor, organiserad, professionaliserad i bemärkelsen grundad i expertis, men efterhand också uppfattad som dyr, maktfullkomlig och politiserad. Det senare gäller kanske i särskilt hög grad Sverige med det långvariga, socialdemokratiska regeringsinnehavet. Denna argumentationslinje skulle då kunna sägas handla om att byråkratiseringen beror på *för mycket* snarare än för lite kontroll. Motsättningen ska kanske inte överdrivas, inte minst med tanke på att samma så kallade nyliberala grupperingar drev båda linjerna; det går också att tala om att det handlade om fel sorts kontroll. Med ”rätt” slags incitament skulle byråkratin kunna fås att fungera mer effektivt. Att även socialdemokratin vanns för dessa idéer under sent 80-tal (se till exempel Andersson, Erlandsson & Sundström 2017) får kanske som sagt främst sägas handla om kostnadsproblemen – den enorma expansionen av den offentliga sektorn gjorde att det blev naturligt att börja söka efter sätt att effektivisera (jfr Andersson 2023).

Det intressanta för denna boks syfte är emellertid att försöken att komma bort från dessa stora byråkratier (”den ofantliga sektorn” som Moderaterna började tala om på 1970-talet) inte verkar ha löst byråkratiproblemet. Här finns det två viktiga utvecklingslinjer som nog ofta hänger ihop men som av analytiska skäl ändå kan vara bra att hålla isär. För det första har marknadsreformerna, inte bara i Sverige utan i hela EU, krävt omfattande uppbyggnad av reglering och kontroll. Det krävs omfattande administration för att skapa marknader som inte tidigare funnits. När det gäller tunga utförarverksamheter såsom skola, vård och omsorg krävs regler, kontroll över aktörerna i systemet, administration av brukarnas valfrihet, utvärdering och tillsyn. Det krävs också system för att enskilda individer/brukare ska kunna få gehör för klagomål, vad som brukar kallas

”juridifiering” (se exemplet med patientlagen i kapitel 1). Det är i princip samma process som gäller för upprätthållandet av EU:s inre marknad. Tillkommer gör den offentliga upphandlingens kraftiga tillväxt som också kräver reglering och kontroll. Marknadsreformerna, inte minst skapandet av konkurrens (Arora-Jonsson, Brunsson & Hasse 2020), leder alltså till en *ny typ* av byråkrati, en marknadsbyråkrati (Nyberg 2017).

För det andra – kanske ofta som en reaktion på det första – ökar kraven på politikerna att rätta till felaktigheter och brister i systemen. Kraven kan komma från politikerna själva eller från media och opinionen. Även denna process verkar ha en byråkratidrivande effekt. Som nämnts ovan har kraven nämligen höjts på organisatorisk ”accountability”, ett svåröversatt ord som närmast kan liknas vid ”ansvarighet”. Som nyare forskning om ”felt accountability” visar måste det inte vara en objektiv ökning av krav på ansvarighet, det kan också räcka med att byråkratin uppfattar det som att den måste skapa sig själv som en ”ansvariggjord” aktör (Overman & Schillemans 2021). Schillemans (2022) menar samtidigt att det finns en stark drivkraft för politiker att delegera ”accountability” till byråkratin. Förenklat kan det handla om ett sätt att undvika politiskt ansvarsutkrävande genom att delegera ansvaret vidare till byråkratin. Ett övergripande svenskt exempel är kommunaliseringen av den svenska skolan; mer specifikt innebär såväl marknadisering som delegering av frågor till lokal nivå att en mängd nya organisatoriska aktörer skapas som måste utkrävas ansvar (Hall 2021; Björk 2023). Schillemans (2022: 40) argumenterar för att ”accountability” är ett värde som uppfattas som neutralt och objektivt. Den politiska drivkraften kan därmed uppfattas som en form av ”avpolitisering”, att frågor förskjuts från den politiska sfären till en neutral sfär fri från politik. Konsekvensen kan dock bli den motsatta, att vad som uppfattas som politiska frågor – exempelvis resursfördelning – förflyttas till byråkratin, samtidigt som fokus förskjuts från det professionella ansvaret (”responsibility”) till organisatoriskt ansvar (”accountability”, jfr Andersson 2023). Rent konkret blir byråkratisering därmed lika med skapandet av ansvariggjorda organisationer.

Det finns – mycket förenklat – två varianter på ”accountabilitytemat”: för det första en variant som förklarar det ökade fokuset på ansvarighet genom att hänvisa till New public management; för det andra en variant som snarare pekar på demokratin och politiken. I denna bok kommer de att användas som teorier (i bemärkelsen orsaksförklaringar till byråkratisering) för att bearbeta det empiriska materialet. En tredje teori som också lanseras – med ett avlägset släktskap till Dunleavys bureau-shaping theory nämnd ovan – är att en viss aktörsgrupp,

*organisationsprofessionella*, är drivande i utvecklingen. Medan de två första teorierna i huvudsak hänvisar till externa faktorer bakom byråkratisering, har denna tredje teori en starkare koppling till (organisations-)interna drivkrafter.

## 1. NPM bakom byråkratisering – managerialism och kontroll

En första teori bakom ökande byråkratisering är alltså att New public management (NPM) – de näringslivsinspirerade idéer som spridit sig sedan 1980-talet och som handlar om att skapa marknader och att införa företagsbeteenden i offentlig sektor – bidragit till en ny form av byråkrati. Detta har ofta setts som en paradox (se exempelvis Hood & Peters 2004), då idéerna bakom NPM var starkt antibyråkratiska. Trots detta har effekterna varit byråkratigenererande i former av ökat fokus på kontroll, standardisering, prestationsmätning och åiterrapportering (jfr Torsteinsen 2012). Gemensamt för dessa styrningseffekter – oavsett om de kopplas till det inte helt lättdefinierade begreppet NPM – är att de riktar in sig på ”output”, på tjänsteproduktionen inom offentlig sektor. Det handlar om att synliggöra de tjänster som produceras i termer av utbildning, vård och omsorg och så vidare. Detta skapar en efterfrågan på aktörer som just kan synliggöra vad som produceras – alltifrån ekonomer till kommunikatörer – liksom på aktörer som ansvarar för granskning och kontroll, såsom chefer, controllers och revisorer (där den senare gruppen väsentligt breddat sin praktik, jfr Power 1997). Ett ökande antal byråkrater kan då handla om att tillgodose behovet av styrning och kontroll på outputsidan. Vissa forskare kallar sådana yrkesgrupper för ”organisationsprofessionella” – aktörer som har organisationen som sådan som verksamhetsfält oavsett inriktning på denna organisation – till skillnad från klassiska yrkesprofessionella med en viss specialisering, såsom utbildning och medicin (Evetts 2009, 2011; Noordegraaf 2007, 2011). Exempel på organisationsprofessionella yrken är generalistchefer (chefer som kan vara chefer i vilken verksamhet som helst), ekonomer, HR och kommunikatörer. Jag återkommer till dessa aktörer nedan.

NPM är som sagt inte helt lättdefinierat, men ett tydligt inslag har varit delegerat resultatansvar. Christopher Hood (1991) som lanserade begreppet NPM – inte för att marknadsföra det utan som en vetenskaplig samlingsterm för de reformer som började genomföras under 1980-talet – ser detta som ett centralt inslag tillsammans med marknadisering och minskning av offentliga kostnader. Det delegerade resultatansvaret skulle till om med kunna kallas NPM:s hårda kärna när det gäller offentlig sektor. Tanken är enkel: delegerat resultatansvar ska leda fram till hushållning med resurser och därmed effektivitet. Hur kan då delegerat

resultatansvar, som intuitivt borde leda till mer effektivt utnyttjande av den egna organisationens resurser, leda till ökad byråkratisering? Produktionsenheterna – vanligtvis benämnda resultatenheter – ansvarar för att gå runt i enlighet med den ettåriga budgetcykeln. Det arbete som syftar till att konstruera en budget i balans är betydande. Sedan 1990-talet finns det ett produktivitetsavdrag (PEK) inom staten som förenklat innebär att statliga myndigheter varje år förväntas effektivisera sin verksamhet. Detta avdrag räknas ut utifrån ett index byggt på ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen inom privat tjänstesektor (Arbetsgivarverket 2011). Sedan det infördes har PEK gjort att statliga myndigheter inte har fått kompensation för sina löneökningar. Liknande schablonavdrag har under senare år också införts på kommunal nivå, ofta benämnda ”effektiviseringar” på en viss procent och på årlig basis. Skälen för dessa avdrag är givetvis att kontrollera kostnadsutvecklingen inom offentlig sektor. Avdragen kan slå olika hårt olika år och inom olika sektorer, inte minst beroende på löneutvecklingen.

Ekonomistyrningens mått är däremot oftast blinda för chefsnivåerna och administrationen i de offentliga organisationerna. Ett exempel är högskolor där anslag tilldelas utifrån (planerad och genomförd) ”produktion” av utexaminerade studenter. Eventuella besparingar skjuts neråt i systemet, där produktionen sker. Detta är i linje med att alla resultatenheter ska använda sina egna resurser för att producera sina egna resultat. Den högre nivån inom organisationen utför däremot ingen produktion av studenter. Den använder inte egna resurser för att producera egna resultat och är således ingen resultatenhet. Samma resonemang, även om det gäller betydligt mindre organisationer än högskolor, kan tillämpas på vårdcentraler inom ramen för vårdvalet (se Ivarsson Westerberg med flera 2021). Dessa vårdcentraler är helt ekonomiskt ansvariggjorda aktörer, de måste tänka ekonomiskt hela tiden. Men nivån ovanför (regionledningen) är inte en resultatenhet. Alltså är incitamentet till besparingar mindre. När besparingar ska ske är därför incitamenten starka att spara på kärnverksamheten (”produktionen” i ekonomistyrningstermer) snarare än administrationen. Långsiktigt förändras då vad Bendix kallade A/P-ratio – relationen mellan administration och produktion. En byråkratisk expansion i relation till kärnverksamheten kan därmed ske ”under radarn”, avsiktlig eller oavsiktlig, som konsekvens av det delegerade resultatansvaret. Alvehus & Kastberg Weichselberger (2024: 163) menar till och med att administrationen befinner sig i ett ”styrningsvakuum”. Det finns knappast någon litteratur eller några modeller för hur man styr administration. En förklaring kan just hänföras till diskussionen om produktion och resultat – samma

författare uttrycker det som att administration har en ”luddig output” (ibid: 165) som kanske kan mätas i sina enskilda delar (exempelvis en rapport som måste skrivas) men inte som helhet i jämförelse med produktionen av studenter vid en högskola eller av patienter vid ett sjukhus.

En viktig konsekvens av delegerat resultatansvar är att budgetar inte får förhandlas mellan enheter. Grundregeln är att varje enhet ska klara sin egen budget, utan förhandlingar med andra enheter eller nivåer. Ekonomistyrningssystemet är inrättat i ”stuprör”, vilket alltså även gäller resultatenheter inom samma organisation. Systemet är därmed kraftigt regelstyrt, snarare än ekonomiskt rationellt. Systemets främsta fördel kan sägas vara stabilitet; ekonomistyrningssystemet har en stark förmåga att stå emot förändringar:

(B)udgeting has become a constant of public sector management: it is resilient to change, and if innovations are put in place, *they* have to adapt to the budget process, not the other way around. If, for example, cooperation is supposed to work, new accounting procedures, such as pooled budgets or open books, have to be put in place *before* new relations can be created (Wällstedt & Almqvist 2017: 1023, kursiv i original).

En konsekvens av ekonomistyrningssystemet kan alltså bli att byråkratin stärks. Oavsiktligt kan detta ske genom att den del av organisationen där byråkraterna är verksamma inte utför produktion och därför inte tillmäts ett ekonomiskt värde. Den genererar varken kostnader eller intäkter. Avsiktligt kan byråkratin stärkas genom att den delegerade organisationen kräver mer styrning. Någon behöver se till att ekonomin följs upp, att det som ska utföras utförs, att kvaliteten säkras, samt inte minst att det kommuniceras till omgivningen att organisationen fungerar på ett rationellt vis och att det inte finns anledning att känna oro över verksamhetens kvalitet. Även om de ekonomiska omständigheterna skulle bli mer prekära minskar inte överordnades – exempelvis regeringens – intresse för att komma med nya styrningskrav. Dessa krav leder ofta till nya uppgifter på den ledande, organisatoriska nivån. Den organisatoriska ledningen kan då å ena sidan känna sig tvungen att spara på kärnverksamheten, å andra sidan inrätta nya funktioner på den högre nivån för att tillgodose statens krav. Resonemanget är dock inte bara relevant i ett besparingsperspektiv. Som jag ska återkomma till i fallstudierna har tvärtom Polisen såväl som Trafikverket och högskolorna tillförts mycket stora resurser under 2000-talet. Men om ingen avvägning görs mellan den



byråkratiska staben och kärnverksamheten kan en stor del av denna resursökning tillföras staben.

Wällstedt & Almqvist (2017) visar att ”förhandling” av budgetsystem, i deras fall för att skapa incitament för samverkan, är ytterst svårt att åstadkomma. Aaron Wildavsky (1964) påvisade redan långt före NPM att ett yttersta syfte med budgetering är att minimera risken för förhandling av budgetposter, för att på så sätt undvika uppslitande konflikter. Detta blir mycket tydligt i Almqvist & Wällstedts studie av försök – ofta politiskt högprofilerade – att åstadkomma samverkan inom stora kommuner. Försök som inte fungerar på grund av systemets karaktär av stuprör och förbud mot förhandlingar. Samma iakttagelse har också ofta gjorts när det gäller utvecklingsprojekt. De ordinarie organisationerna tenderar att ”stöta bort” projekten och konstruera dem som sidoorganisationer med en separat budget (se till exempel Forssell, Fred & Hall 2013; Fred 2020; Löfström 2010).

Byråkratisering som en följd av NPM handlar inte bara om delegerat resultatansvar, men exemplet illustrerar den paradoxala karaktären i NPM-relaterade reformer. Å ena sidan en hård ekonomistyrning av den produktion som just ses som produktion av resultat, å andra sidan en frånvaro av styrning och kontroll över sådant som inte definieras som produktion och som därför inte mäts, det vill säga – något förenklat – byråkratiska staber. Dessa staber producerar inte mätbara resultat utan ersätts i stället vanligen ur anslaget för kärnverksamheten. Det är givetvis så att kärnverksamheten är mycket dyrare än stödverksamheten. Likväl innebär ”många bäckar små” en tämligen stor ”frizon” för byråkratin som agerar på styrnings- och ledningsnivån. Denna styrande nivå ikläder sig samtidigt ett ansvar för verksamhetens organisering, vilket också är byråkratidrivande. Alvehus och Kastberg Weichselberger (2024) talar om en ”elevering”, där administrationen professionaliseras och inriktas på att bygga organisation snarare än att bistå kärnverksamheten. Mycket riktigt har också – i Sverige – en stark administrativ centraliseringstrend påverkat offentlig sektor under 2000-talet. Resonemanget i detta avsnitt kan också relativt enkelt översättas till marknadiseringsreformer. I det fallet ligger det delegerade resultatansvaret hos företaget. Men kostnaden för den administration det innebär att exempelvis upphandla räknas inte – se kapitel 6 om Trafikverket – och marknadisering inom offentlig sektor innebär dessutom att ett offentligt ansvar kvarstår (exempelvis för kvalitet i skolverksamhet).

## 2. Politisk styrning bakom byråkratisering

En andra teori bakom byråkratisering handlar om ökande politisk styrning eller nya typer av politisk styrning. Som redan nämnts är det närmast tautologiskt att hävda att byråkratin ökar när den politiska styrningen ökar – demokratiseringen och välfärdsstatens utveckling under 1900-talet ledde definitionsmässigt till ökad byråkrati. Såväl ökad reglering – i form av nya lagar – som marknadsreformer kommer också ytterst från politiska beslut; på så sätt kan NPM-reformer i stort ses som sammanlänkade med politisk styrning.

Vad jag fokuserar på i denna bok är nya eller nygamla former av politisk styrning som dessutom kan ha sitt ursprung i samhällseliga krav. Sådana krav kan handla om såväl kritik mot som stigande förväntningar på offentlig sektor. Medborgare liksom en stor mängd organisationer ställer krav på den offentliga sektorn som leder till att funktioner inrättas för att tillgodose dessa krav. Tolkat positivt skulle man kunna se detta som en konsekvens av en successivt starkare demokrati där medborgare – som individer eller intressegrupper – ställer ökade krav och inte finner sig i att sakna inflytande över de offentliga tjänsterna. Rosanvallon (2008) menar att de rörelser som han kallar ”counter-democracy” (inte motståndare till demokrati, utan snarare kritiska till att demokratin inte fungerar tillräckligt bra ur en mängd aspekter), där han räknar in allt från medborgargrupper till fristående utvärderingsinstitutioner och där Internet utgör en grundläggande form, växer sig allt starkare. Dock handlar detta inte bara om medborgare som ställer krav utan även om politiker som av ideologiska skäl genomför reformer som ställer ökade krav på anpassning och följsamhet i den offentliga sektorns organisationer. Byråkratin växer då till följd av dessa stigande förväntningar. Om denna förklaring bakom ökande byråkrati stämmer är det snarare inom ”sakorienterade” områden – till exempel styrning av skolan, vården, infrastrukturen – än på det generella organiseringsområdet som byråkratin växer.

Det är som sagt knappast vattentäta skott mellan dessa två alternativa teorier bakom byråkratisk tillväxt. I båda fallen finns en tydlig fördelning – vanligen delegering och/eller decentralisering – av organisatoriskt ansvar. Att bli en ansvariggjord aktör innebär att man måste organisera sig för ansvarsutkrävande, att bygga en organisation för detta, som i sin tur högre nivåer måste organisera sig för att utkräva ansvar från. I formen ”NPM-ansvar” handlar det exempelvis om delegerat resultatansvar – att organisationer görs ansvariga för sin budget; i formen ”politiskt ansvar” handlar det om att exempelvis Polisen ansvariggörs för att stoppa skjutningarna eller skolan för att förbättra kvaliteten. Som nämndes ovan kan egentligen ansvariggörandet av offentliga organisationer ses som en

avpolitiserings-strategi snarare än en politiseringsstrategi. Politikerna utsätts för politiska krav som de försöker ”neutralisera” genom att förvisa dem till förment ”opolitiska” arenor – den ansvariggjorda byråkratin (Schillemans 2022). Från byråkratins ståndpunkt handlar det emellertid om ökad och/eller förändrad politisk styrning.

Den ökande byråkratin kan enligt denna teori alltså ses som beroende av externa, ytterst politiska, krav. Byråkratins tillväxt är ett sätt att svara upp mot dessa krav, en ansvarighetsbyråkrati, där byråkratin ikläder sig detta styrnings- och organiseringsansvar. Byråkratin tar ansvar för (och ofta förstärker) den politiska styrningen, vare sig det gäller marknadisering och konkurrensutsättning eller ökad granskning och kontroll. Styrningsobjekten i detta system är fragmenterade organisatoriska enheter som karakteriseras av att ha blivit organisatoriskt ansvariggjorda för ekonomi, resultat och kvalitet. Delegering och decentralisering leder till mer byråkrati på såväl lokal som central nivå. Ökat resultatansvar liksom marknadisering och konkurrensutsättning leder till ett ökat antal organisatoriska aktörer, vilket är samma sak som byråkratisering.

Med organisatoriskt ansvariggörande menas som redan nämnts det engelska ”accountable”. Som Bovens (2007) visar är de offentliga organisationerna ansvariga inför fler nivåer än vad företag är – mot politiker, överordnade, domstolar, media och medborgare, inspektörer och revisorer samt i förekommande fall professionella associationer. Han delar in dessa ”accountability”-former i fem typer – politiskt, legalt, socialt, administrativt och professionellt – som jag kommer att utgå ifrån i kapitel 4. För mycket ansvariggörande riskerar att leda till ”rule-obsessed bureaucracies” enligt Bovens (2007:11). På så sätt kan ett *överorganiserat styrsystem* ta form i den meningen att det får som konsekvens ett för högt administrativt tryck på kärnverksamheten (byråkrati som aktivitet sväller). Utvecklingen handlar således inte primärt om en tillväxt av aktörer direkt kopplade till NPM såsom ekonomer och controllers utan om en bredare strategi att skapa organisationer som kan hållas till ansvar politiskt, ekonomiskt, inför varandra och inför medborgarna.

### 3. Byråkratiseringens aktörer – organisationsprofessionella bakom byråkratisering

Jag ska nu zooma in på ett huvudföremål för denna bok – byråkraterna själva, vad de gör och vilka de är. Detta formar också grunden för en tredje teori om byråkratisering – nämligen att byråkratiseringsprocessen drivs av aktörerna själva, via utbildning och professionalisering. För att återknyta till diskussionen

om uppkomsten av den moderna byråkratin under 1900-talet ovan, så har förutom jurister också samhällsvetare av olika slag tagit plats i de offentliga byråkratierna. Men även den naturvetenskapliga kunskapen och inte minst ingenjörsprouffionen har varit viktig. Ett exempel är samhällsplanering och infrastruktur som omsatte mycket stora resurser under efterkrigstiden. Planeringsbyråkraternas var förstas oftast naturvetare och tekniker, exempelvis arkitekter och ingenjörer. Efterhand har även samhällsvetare – till exempel samhällsgeografer – också ökat inom planeringsbyråkratin. Tittar vi på mer ”mjuka” områden såsom vård och skola har antalet professionella aktörer – läkare, sjuksköterskor, socionomer, lärare – också expanderat kraftigt. Den moderna byråkratin är på många sätt en professionell organisation, men det finns *många olika* grunder för professionalitet, vilket kan skapa osäkerhet och en del friktion, som kommer att beskrivas på konkret nivå framför allt i kapitel 4.

Den mest grundläggande spänning som beskrivits är den mellan managementnivå och professionsnivå inom offentliga byråkratier – mellan ”riktiga” professioner som lärare och läkare och managementbyråkrater såsom ekonomer och generalistchefer (Noordegraaf & Schinkel 2011). Samtidigt finns också gott om kritik mot alltför ensidiga dikotomier och förenklingar av denna spänning (Noordegraaf 2016). Exempelvis förekommer ett omfattande utbyte mellan de två grupperna ”managers” och professionella, vad som ibland kallas ”hybrid professionals” (Exworthy & Halford 1999; Farrell & Morris 2003), såsom att en läkare senare i karriären går in i en managementroll eller att en lärare avancerar till en byråkratisk tjänst. Samtidigt går det inte att komma ifrån, åtminstone i den svenska kontexten, att spänningarna mellan ledningsnivåer – framför allt högre ledningsnivåer i större organisationer – och välfärdsprofessionella är större än någonsin. I Sverige har detta tagit sig uttryck i olika former av ”uppror” – lärarupproret, förskolläraryupproret, läraryupproret, sjuksköterskeupproret, undersköterskeupproret. I dessa protester är det kanske inte främst ”NPM” som ”princip” som är i skottgluggen, utan vad som ofta uppfattas som ständiga besparingar på kärnverksamheten, ofta benämnda ”effektiviseringar” (jfr Plesner & Larsson 2019).

Men vad är det då för aktörer som utgör ”management”? Går det att se ”managementnivån” i enskilda organisationer som en enhetlig grupp? Inte helt, men Evetts (2009) har fört fram idén att kategorin ”organisationsprofessionella” (ett begrepp introducerat av professionsforskaren Larson, 1977) skulle kunna användas som samlingsbenämning på de grupper inom organisationer som utvecklats i kölvattnet på NPM. Om fokus för ”klassiska” professionella ligger

”utanför organisationen” i form av professionsutbildningar, professionell etik och delvis ”osynlig” (erfarenhetsbaserad) expertis så ligger fokus för organisationsprofessionella på själva organisationen i termer av kontroll, standardiserade procedurer och transparens samt vad som i den internationella litteraturen kallas ”corporate governance” (Considine & Lewis 2003), organisatorisk styrning och ledarskap. Evetts menar att klassiska yrkesprofessionella karakteriseras av en diskurs som skapas inom den professionella gruppen, av kollegial auktoritet, av diskretion och professionell kontroll, av tillit och professionell etik som manifesteras av interna kontroller inom professionen.

Organisationsprofessionella karakteriseras i stället av en kontroldiskurs, standardisering till skillnad från diskretion, och hierarkisk auktoritet som i stället för internprofessionella kontroller tar sig uttryck dels genom extern reglering och prestationskrav, dels genom intern kontroll från chefer som också yttrar sig i bland annat prestationskrav (Evetts 2009: 263). Karriär inom en organisation skulle då kunna ses som ett alternativ till karriär inom en profession vilket förstärks av individualisering i form av individuell lönesättning och prestationsmätningar. En viktig organisatorisk strategi kan anses vara att rekrytera professionella grupper till organisatoriska positioner för att göra dem lojala gentemot organisatoriska målsättningar, samtidigt som konsekvensen blir en hybridisering – den professionelle är då såväl yrkes- som organisationsprofessionell.

Evetts (2009) framhåller att dikotomin mellan yrkes- och organisationsprofessionella bör ses som idealtypisk. För det första verkar lockelsen i att utveckla ”klassisk” yrkesprofessionalism knappast minska – exempelvis psykologer och socionomer har under senare decennier utvecklat en förstärkt professionalism. Profession är med andra ord fortfarande ett statusbegrepp, även om många professioner – inte minst lärare – hävdar att de tappat i status. En klassisk strategi i dessa strävanden är att skapa en gemensam kunskapsbas, gärna egna utbildningar, och gärna kopplat till olika former av legitimering och ackreditering. För det andra kan det enligt Evetts tänkas att drivkrafterna till att utveckla organisatorisk professionalism – förstärkt kontroll, standardisering, transparens – kommer utifrån i form av mer kritiska medborgare, ökad medierapportering och diverse skandaler i slutna, professionella miljöer, snarare än från organisationsledningarna själva (jfr Noordegraaf 2016). Den organisatoriska professionalismen skulle i så fall bara vara svar på yttre, inte minst politiska, krav snarare än någon medveten, intern maktstrategi inom

organisationer; ”härtill är vi nödda och tvungna” kan stora organisationer därmed hävda som svar på anklagelser om överdriven byråkrati. I en annan artikel menar Evetts (2011) att vad som snarast sker är en hybridisering – klassiska yrkesprofessionella utvecklar i stigande utsträckning organisatoriska strategier av såväl karriärskäl som önskemål att slå vakt om och säkerställa ett yrkesprofessionellt arbete. Noordegraaf (2007) betonar i ännu högre utsträckning paradoxala logiker i utvecklingen:

Executives and managers who restructure and weaken professional control in service delivery are themselves trying to become professionals. Health care executives, for example, become members of professional associations /.../ These associations imitate classic professions – they introduce programs for educating managers /.../ they determine management principles and competencies; select and appoint members; and regulate executive and managerial work by introducing codes of conduct, publishing magazines and books, and introducing mechanisms for information exchange (Noordegraaf 2007: 764).

Ett tydligt exempel är ”project manager”, där det finns allt fler utbildningar, en inflytelserik internationell organisation som utfärdar certifiering (PMI, Project Management Institute), och numera även en ISO-standard (ISO 21500) för projektledning (Hodgson & Cicmil 2007; Hodgson med flera 2019). Projektledare skulle därför kunna ses som en ”typisk” organisatorisk profession, åtminstone i teorin förväntas projektledaren kunna fungera verksamhetsoberoende, i vilken organisation som helst. Noordegraaf menar samtidigt att utvecklingen bara är paradoxal utifrån ett ”pure professional”-perspektiv, det vill säga att kategorin professionell ses som evig och objektiv. Noordegraaf föredrar i stället att beskriva ”professionalism” som en kontextuell, performativ strategi (se även Hodgson 2005) där nya grupper försöker ”agera” (*perform*) som om de vore professionella i akt och mening att skapa legitimitet, tillit och trovärdighet. På så vis är ”professionell” aldrig något slutligt stadium utan en ständig strävan: ”Hybrid professionalism professionalizes ways of becoming professional without ever really becoming professional” (Noordegraaf 2007: 781, se även Schinkel & Noordegraaf 2011; Noordegraaf & Schinkel 2011). Sammanfattningsvis: även nya, organisationsprofessionella grupper vill *också* bli professionella på det sätt som ”klassiska” professioner är professionella, i termer av akademisk kunskapsbas och en hög status och legitimitet i samhället. Organisationsprofessionella såsom projektledare, HR-personal och kommunikatorer strävar därmed efter samma status som läkare, lärare och jägmästare. Detta borgar för viss komplexitet och spänningar inom offentliga

organisationer – vems kunskap, vems professionella handlande är det som ska gälla när det finns en mängd professionella aktörer? Likväl finns en central skillnad: organisationsprofessionella är *experter på organisation*, medan yrkesprofessionella har sin kärnkompetens inom något annat område (se Alamaa, Hall & Löfgren 2024).

En tredje teori är alltså att det är aktörsstrategier som driver byråkratiseringen. Ett särskilt fokus läggs i denna bok på organisationsprofessionella grupper. Även här är det dock svårt att särskilja denna teori från de andra. De organisationsprofessionella grupperna ikläder sig nämligen ansvaret för att skapa företagslika eller ansvariggjorda organisationer i offentlig sektor. Det blir därmed en kombination av professionaliseringsstrategier från aktörer och yttre krav. Exempelvis efterfrågas organisationsprofessionella just på grund av de stigande kraven på organisatorisk ”accountability” – de förutsätts kunna klara kraven på att skapa finansiellt, juridiskt, socialt och administrativt ansvarig organisering. Men vilka är då dessa organisationsprofessionella mer specifikt?

Först och främst karakteriseras organisationsprofessionella av att vara välutbildade administratörer. Detta innebär att de vanligen har en universitetsutbildning bakom sig. Jag kommer därmed inte att räkna alla administratörer som organisationsprofessionella, då de senare är administrativ expertis i bemärkelsen (förväntat) kunniga i att bygga organisation. IT-support, löne- och ekonomiadministratörer och sekreterare faller därmed bort. En första kategori organisationsprofessionella är de som mer uttryckligen är kopplade till ”management” av en organisation, nämligen ekonomer, HR-personal, kommunikatörer, strateger, systemvetare (data), upphandlare och generalistchefer. Det sista exemplet är rätt besvärligt då det inte framgår vilka aktörer som är generalistchefer i någon statistik samt att de inte nödvändigtvis behöver ha en högre utbildning. Med generalistchefer avses alltså chefer som kan vara chefer över vilken verksamhet som helst. Även om denna grupp inte går att statistiskt säkerställa är det av teoretiska skäl viktigt att räkna in denna grupp bland de organisationsprofessionella med managementkoppling, eftersom deras chefskap utgår från att de är experter på att leda organisationer snarare än att vara kunniga inom ett specifikt sakområde. Den andra kategorin organisationsprofessionella innefattar en bredare grupp med utredningskompetens som inte nödvändigtvis bidrar till organisationens styrning (management) som helhet, de kan exempelvis vara utredare inom ett visst sakområde. Denna grupp har ökat mycket kraftigt i *offentlig sektor* under senare decennier (se nästa kapitel), medan organisationsprofessionella med

managementkoppling har ökat kraftigt i såväl privat som offentlig sektor. I gruppen ingår strateger på vissa sakområden, utredare, planerare, handläggare med mera.

Som jag argumenterat för är byråkrati ett nödvändigt fenomen, medan byråkratisering däremot är problematiskt. När det handlar om att tolka hur och varför tillväxten av organisationsprofessionella grupper ökar och bidrar till byråkratisering är det viktigt att se på de grundläggande incitamentsstrukturer som finns inom offentlig sektor. Lön är förstås ett viktigt incitament, som jag återkommer till i nästa kapitel, men det finns också andra incitament såsom att ha ett välfungerande arbetsliv utan alltför mycket stress, stimulerande arbetsuppgifter och arbetsmiljö, och möjlighet att få utlopp och legitimitet för sina professionella kunskaper. En generell kompetens, som kan användas i många olika typer av verksamheter, kan också vara ett viktigt incitament om man vill ha ett varierat arbetsliv och ha möjlighet att välja vad för slags verksamhet man vill jobba i. Jag vill hävda att organisationsprofessionella lockas av flera av dessa incitament och att det egentligen inte är något märkligt i det. Men även personer som från början arbetat i en annan profession, det vill säga hybridprofessionella grupper, kan lockas av en organisationsprofessionell karriär. Fysioterapeuternas förbundsordförande visar exempelvis att de fysioterapeuter som arbetar kliniskt har sämst lön, medan de fysioterapeuter som går vidare till roller som exempelvis strateg, samordnare och utredare har en bättre löneutveckling – ”ju längre bort från patienterna som fysioterapeuterna kommer, desto bättre tjänar de” (Winberg 2024). Man blir hybridprofessionell för att man helt enkelt inte orkar med sitt gamla jobb som yrkesprofessionell eller för att man vill göra karriär eller för att få mer stimulerande arbetsuppgifter. Samtidigt går det inte att bara utgå från tillgången på organisationsprofessionella, utan man måste också bedöma efterfrågan. Som framgått i detta kapitel menar jag att denna efterfrågan består i en vilja att skapa ansvariggjorda organisationer, att bedriva ett slags ständig organisering som aldrig blir färdig, som kan komma från såväl politik och andra krafter i omvärlden som de egna organisationsledningarna och deras ideal om en välfungerande organisation. Sammanfattningsvis finns det många indikationer på att arbete med organiseringsfrågor premieras mer än andra typer av arbete, åtminstone i den offentliga sektorn.

Avslutningsvis: vad man skulle kunna kalla den ”organisationsprofessionella kompetensen” består förstås inte bara i en grupp aktörer och deras kunskaper. Det finns också ett generaliserat språkbruk om organisationer som under lång tid spridit sig i samhället och som långt flera än bara organisationsprofessionella



grupper måste eller kan eller vill bemästra. Det handlar om ett verksamhetsoberoende språkbruk<sup>13</sup> kring ledning, strategier, planer, ”resor”, innovation, riskhantering, kommunikationsplattformar, visioner och projekt som har stor men svårsmätbar betydelse i samhället. Vid flera tillfällen när jag rest med tåg till Stockholm har jag tjuvlyssnat på konversationer mellan tjänstemän i olika organisationer och har ofta noterat hur svårt det är att avgöra vilken verksamhet de egentligen talar om. Språkbruket är så generaliserat att det inte går. Vid ett tillfälle avlyssnade jag en konversation under minst en timme där organisationen hela tiden beskrevs i så generaliserade termer att det inte gick att fastställa vilken organisation det handlade om (till slut visade det sig att det var Luftfartsverket – de jag tjuvlyssnade på nämnde ”flygledare” och Sturup). Fenomenet har också beskrivits när det gäller moderna mötesbenämningar (Hall, Åkerström & Andersson Cederholm 2024) såsom ledningsgruppsmöten, strategimöten, startup-möten, avstämningsmöten etc. Gemensamt för detta verksamhetsoberoende språk är att det hela tiden signalerar handling (strategier, ledning, planer, projekt, innovationer etc). Den problematiska organiseringen ska lösas genom att ”organisationen” besvärjs att handla. Detta organiseringspråk har jag ägnat mig åt i annat sammanhang (Hall 2012), men det upptar begränsat utrymme i denna bok.

---

<sup>13</sup> Det kan dock antas att det just är vissa aktörer som använder detta verksamhetsoberoende språkbruk mer än andra – de kan med organisationsforskaren Henry Mintzbergs terminologi kallas de som arbetar i ”teknostrukturen”, de som ”designar” organisationen, vilket i klassiskt högprofessionella verksamheter som högskolor och sjukvård varit de yrkesprofessionella själva, men som under senare decennier eventuellt utgörs av organisations- eller hybridprofessionella (se Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024: kap. 3). Ett självupplevt exempel från mitt universitet är när ledningen ofta talar om ”produktionen” när de menar utbildning av studenter. De som använder uttrycket är inte bara organisationsprofessionella utan också hybridprofessionella. Uttrycket ”produktionen” används enligt min erfarenhet aldrig av första linjens chefer – prefekter – eller vanliga lärare.

## KAPITEL 3: ÖKNINGEN AV ORGANISATIONSPROFESSIONELLA I OFFENTLIG SEKTOR

I detta kapitel ska den rent numerära utvecklingen av organisationsprofessionella i relation till andra grupper beskrivas. Detta görs för att *förändringar i personalsammansättningen kan ses som en indikation på organisatorisk förändring* (jfr Stage & Aagard 2019). Att ”räkna byråkrater” är inte så svårt men det är av intresse att se vad för slags byråkrati/vad för typ av organisationsprofessionella som ökar för att sedan kunna ge förklaringar till varför dessa grupper ökar. Metoden är begränsad eftersom byråkrati är ett styrsystem som berör ”alla” eller åtminstone ett stort antal människor som arbetar i större organisationer. Det är således till viss del krystat att avgränsa vissa aktörer som ”byråkrater”. Hur olika slags byråkratiska eller administrativa aktiviteter berör fler aktörsgrupper har studerats i annat sammanhang (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Ivarsson Westerberg med flera 2021) och kräver mer omfattande efterforskningar, exempelvis tidsstudier. Trots allt är det dock av intresse att också beskriva de aktörer som kan sägas ha byråkrati som huvudsysselsättning, då det kan fånga upp en betydligt vidare samhällsförändring – nämligen att byråkratiska yrken (trots kritiken som riktats mot dem) har hög status, ofta högre status än att arbeta i kärnverksamheten. Detta kan i sin tur visa på de problem och möjliga lösningar som kan finnas på byråkratiseringsproblematik.

Tidsperspektivet är emellertid relativt kort. För det första har helt nya yrken eller omformuleringar och nya beteckningar av gamla yrken skett. Den deskriptiva statistiken ligger egentligen alltid efter och blir snabbt föråldrad. Exempelvis finns inte de idag mycket vanliga yrkesbeteckningarna ”projektledare” och ”strateg” i någon officiell statistik. Svensk offentlig sektor har en jämförelsevis

mycket starkt delegerad personalpolitik, vilket bland annat har som följdverkning att antalet yrkesbeteckningar i förvaltningen är stort. Det är således komplext hur man klassificerar yrken. För det andra, delvis som effekt av det första, förändras de offentliga statistikserierna snabbt. SKR:s nuvarande statistikserie över kommuner och regioner löper sedan 2008, medan SCB helt ändrade sin yrkesstatistik så sent som 2014 och dessutom gjort rätt omfattande förändringar även efter detta. Slutligen har Arbetsgivarverket en egen databas för statlig personal – BESTA – som utvecklades i början av 2000-talet, men där bortfallet i början var stort (inrapporteringen var för dålig). Positiva inslag i BESTA är att deras klassificering utgår från funktioner snarare än yrkestitlar, samt att systemet bygger på aktiv inrapportering från de som arbetar i verksamheten.

Organisationsprofessionella kommer här att klassificeras inspirerat av den internationella standarden ISCO-08, skapad av International Labour Organization (ILO). Organisationsprofessionella utgör då grupperna ”business and administration professionals” samt ”information and communications technology professionals” i ”major group 2”. Alla övriga i denna grupp (”professionals”) klassificerar jag som sakområdesprofessionella – läkare, lärare, arkitekter etc. Distinktionen fungerar kanske inte lika bra i näringslivet med en mängd professionella datavetare av olika slag (som alltså tillhör gruppen ”information and communications technology professionals”). För många företag utgör ju datavetenskap själva kärnprofessionen. Inom offentlig sektor menar jag ändå att distinktionen fungerar – här utgör datavetenskap en mer generisk kunskap om olika datasystem. Att vara professionell innebär att man har en högre utbildning. Detta innebär att flera administratörsgrupper inte klassificeras som organisationsprofessionella i det följande. Det gäller exempelvis IT-support, sekreterare, löneadministratörer och vårdadministratörer. Högre utbildningsbakgrund är således det som skiljer organisationsprofessionella från andra administratörer. I ISCO-standarderna har de senare grupperna också egna kategorier i ”major groups” 3 och 4. Även i SKR:s statistik görs en distinktion mellan handläggare och administratörer. Alla handläggare kan inte definieras som organisationsprofessionella – exempelvis ingår bibliotekarier i den gruppen – men på det stora hela ligger handläggare ändå nära den definition av organisationsprofessionella som gjordes i slutet av kapitel 2: dels grupper inriktade på management (chefer är dock en egen grupp i SKR:s statistik) såsom HR, IT, ekonomi, kommunikation och upphandling; dels handläggare och utredare inom olika sakområden. Det här kapitlet har ett större fokus på kommuner och regioner, medan de tre fallstudierna (kapitel 5–7) handlar om

statliga myndigheter. Orsaken till detta är att jag anser det vara viktigt med en totalbild, men framför allt är statistiken om kommuner och regioner bättre, med en kontinuerlig serie från 2008 utan bortfall, samt att kommuner och regioner är lika över hela landet medan statliga myndigheter skiljer sig en hel del sinsemellan.

Nedan kommer jag först att beskriva några bakomliggande variabler av betydelse – utbildning, status, organisationsstorlek – för att sedan gå in på vilka yrkesgrupper som egentligen ökar, samt förhålla dessa resultat till förklaringarna ”byråkratin ökar till följd av New public management (i bred mening)” samt ”byråkratin ökar till följd av ökad politisk styrning”. Slutligen beskrivs och diskuteras skolans personalutveckling mer specifikt, där jag – förvisso förenklat – försöker sammankoppla byråkratiutveckling inom stat och kommun.

### En alltmer välutbildad personal

Den offentliga sektorns personal blir alltmer välutbildad. Detta gäller särskilt den statliga sektorn. Så sent som 1990 saknade majoriteten av de statligt anställda en högskoleutbildning; så många som 15 % av de statligt anställda hade inte ens gått gymnasiet.

**Tabell 1. Högsta nivå av utbildning, andel, staten. Källa: SCB**

	1990	2001	2014	2019
Grundskola	15 %	7 %	2 %	1 %
Gymnasium	37 %	30 %	22 %	17 %
Oavslutade högskolestudier	2%	7%	-	-
Högskoleexamen	47 %	55 %	74 %	67 %
<i>Varav forskarutbildning</i>				12 % <sup>14</sup>
Uppgift saknas			1 %	14 %
Totalt (N)	241644	201907	227200	238600

Utvecklingstendensen ser likartad ut, fast långsammare, i kommuner och regioner. 56 procent av personalen i kommuner och regioner hade högskoleutbildning 2019, jämfört med 46 procent 2003. Att denna tendens går långsammare på kommunal nivå beror förstås på att ett större antal (låglöne)yrken

<sup>14</sup> Närmare 2/3 av de forskarutbildade står de statliga högskolornas personal för.

med relativt låga utbildningskrav finns kvar på denna nivå, medan sådana yrken i stor utsträckning försvunnit inom den statliga sektorn.

22 procent av hela befolkningen i arbetsför ålder hade eftergymnasial utbildning 1996 (nästan lika många kvinnor och män, Statistisk årsbok 1997). Motsvarande siffra för 2019 var 44 procent, alltså en fördubbling på 23 år, men här har inträtt en kraftig könsskillnad i det att cirka 50 procent av kvinnorna hade eftergymnasial utbildning att jämföras med männens ca 38 procent.<sup>15</sup> Att utbildningsnivån har höjts i hela samhället är tydligt, men den offentliga sektorn har höjt sin utbildningsnivå mer än resten av samhället. Vi har en mer akademiskt inriktad och teoretiskt sinnad personal inom offentlig sektor i jämförelse med hur det såg ut för 20 år sedan, samtidigt som kvinnorna har kommit att bli mer välutbildade än männen.<sup>16</sup> En mer välutbildad personal är en förutsättning för byråkrati, men det är inte en tillräcklig förutsättning – det är en öppen fråga huruvida denna mer välutbildade personal har fokus på operativ verksamhet såsom utbildning, vård, bygga infrastruktur och så vidare, eller om fokus i stället ligger på byråkratisk verksamhet.

När det gäller chefers utbildningsbakgrund har jag tagit fram detaljerad statistik från SCB för såväl offentlig som privat sektor. Det mest iögonfallande som kan noteras är att statliga chefer inte har någon markant högre utbildningsnivå än andra statsanställda – så sent som 2018 hade 17 % av de statliga cheferna bara grundskola/gymnasium som högsta utbildningsbakgrund, vilket gjorde detta till den näst vanligaste utbildningsbakgrunden efter ”säkerhet” (dvs polis/försvaret). På tredje, fjärde och femte plats hittar vi utbildningar i samhällsvetenskap/journalistik/humaniora respektive företagsekonomi och juridik. På kommunal och regional nivå dominerar sakinriktade områden som

---

<sup>15</sup> Hösten 2023 utgjordes de aktiva studenterna vid högskolor av 62 procent kvinnor och 38 procent män (Prop 2024/25:1, utgiftsområde 16, s 117).

<sup>16</sup> Särskilt på kommunal nivå har kvinnor ökat mycket kraftigt i ledande befattningar under 2000-talet. 1995 var kvinnorna bara åtta procent av kommundirektörerna, 2010 var de 24 procent och 2023 var de uppe på 49 procent (*Dagens Samhälle* 21 december 2023). 2008 var andelen män bland kommunala och regionala ekonomichefer 64 %, medan andelen kvinnor var 36 %. 2023 är kvinnor i stabil majoritet bland ekonomichefer: 60 % mot 40 % män. I kommuner och regioner har antalet kvinnliga chefer generellt ökat med 56 procent 2008–2023, antalet manliga chefer med elva procent (SKR:s personalstatistik). Inom staten är utvecklingen snabb särskilt under de senaste åren, antalet kvinnliga chefer har ökat med 51 procent 2014–2022, medan antalet manliga chefer *minskat* med fem procent (kvinnor är nu i majoritet bland chefer i staten, SCB:s yrkesstatistik). Detta är drastiska och snabba förändringar, men ligger utanför fokuset för denna bok. Troligen finns dock ett sammanhang med det ökande utbildningsgapet mellan män och kvinnor.

vård, hälsa, omsorg och pedagogik när det gäller utbildningsbakgrund för chefer. Även här ökar dock samhällsvetare/journalistik/humaniora (54 % bara 2014–2018). Inte oväntat har chefer i kommun och region, till skillnad från inom staten, högre utbildningsbakgrund än den övriga personalen. Bland chefer i privat sektor är utbildningsnivån betydligt lägre: 2018 hade 46 % av cheferna i privat sektor grundskola/gymnasium som högsta utbildning, vilket gör detta till den klart vanligaste utbildningsbakgrunden. Näst högst ligger företagsekonomisk högskoleutbildning (17 %). Inte oväntat ligger samhällsvetenskaplig utbildningsbakgrund på en betydligt lägre nivå för chefer inom privat sektor, det finns ju inte så många företag med samhällsvetenskaplig inriktning men däremot anses företagsekonomisk utbildning relevant för att leda företag.

Sammanfattningsvis har det skett en smärre utbildningsrevolution inom framför allt offentlig sektor under senare decennier. Att denna förändring är viktig för personalsammansättningen råder det ingen tvekan om – efterhand ökar exempelvis förväntningarna på att ny personal ska ha hög utbildningsnivå. Självklart innebär utvecklingen också högre löner och därmed större utgifter. Ett av de mest remarkabla resultaten i Hood & Dixons (2015) studie av effekter av NPM i Storbritannien är att den offentliga sektorns personal minskat med en tredjedel sedan 1980-talet, men att utgifterna är desamma eller något högre (här ingår dock också en kraftig ökning i konsultanvändning). Vad den stigande utbildningsnivån betyder för den offentliga sektorns sätt att arbeta är svårare att säga något generellt om. En negativ konsekvens kan vara att det i stigande utsträckning saknas tekniskt know-how och hantverksskicklighet:

Du får inte jobb på myndighet om du inte är akademiker längre. Kravet är väldigt starkt på akademisk utbildning. Till exempel på Transportstyrelsen där jag själv jobbar är det omöjligt att få jobb inom tillsyn utan akademisk bakgrund (intervju med fackordförande SRAT, Fackförbundet för akademiker i samhällsbärande professioner inom SACO).

När det gäller just tillsyn av infrastruktur är detta en relativt ny utveckling – exempelvis inspektion av järnväg bedrevs tidigare av personal som tidigare arbetat operativt inom järnvägssystemet (Qvist & Rosendahl 2019).

En mer akademisk offentlig sektor innebär att de analytiska förhållningssätten blir fler. Det blir fler perspektiv att ta hänsyn till. En före detta direktör vid Vägverket menar (i intervju) att detta uppmärksammades av Vägverkets ledning kring millennieskiftet, i det att han fick i uppdrag att försöka organisera var olika ”vetare” (som han kallade det i intervjun) skulle befinna sig inom verket,

exempelvis regionalt eller nationellt. Det kunde till exempel handla om beteendevetare med expertis inom trafiklösningars betydelse för personer med funktionsnedsättning eller hur man ska bygga broar så att människor inte lockas att begå självmord från dem. Det finns ett mycket stort antal aspekter att lägga på trafikinfrastruktur, och självfallet är det viktigt att dessa beaktas. Priset man får betala är måhända en mindre handlingskraft när fler akademiska kompetenser finns representerade, och framför allt, kanske mer förhandlingar mellan olika perspektiv. Det blir då svårare att ”peka med hela handen” och ta entydiga beslut. En indirekt konsekvens av detta kan bli att en mer ”förhandlande” organisation utvecklas, med fler möten och fler synpunkter på planer och riktlinjer (se vidare angående detta i kapitel 4). Samme sagesman igen:

Trafiksäkerhetsverket inkorporerades [på 90-talet] i Vägverket så de fick också ansvar för trafiksäkerheten som då var förhållandevis framgångsrikt i Sverige. Det här var lite av en kulturkrock som kom in, jag kommer ihåg vi satt och jobbade med system och en kvinna som kom från Trafiksäkerhetsverket satt jämte mig och sa ”Martin [fingerat namn], man kan inte ha det här i samma system, jag jobbar med kött och hjärta och blod, du jobbar med betong och asfalt”, men ändå på nåt sätt så gick det här att sammanfoga. (intervju med före detta regiondirektör vid Vägverket)

Fler kompetenser kommer alltså in, vilket självklart inte är negativt. Men med detta inflöde av expertis fjärrnar vi oss också från ett par aspekter av den Weberska byråkratin – tydliga regler och en entydig hierarki. Det råder förvisso ingen regelbrotst men min poäng här är att det finns en mängd olika regler och det är inte alltid helt entydigt vad det är för regel eller regler som bör styra olika situationer. Trafikinfrastruktur har alltid handlat om prioriteringar och komplexa beslut, men komplexiteten ökar med fler akademiska kompetenser inblandade. ”Reglerna” behöver förhandlas. Därav den förhandlande organisationen som i sin tur gör hierarkin mindre entydig (se Hall, Åkerström & Andersson Cederholm 2024: kap. 3).

Vad är det som påverkar vad när det gäller utbildningsbakgrund och den praktiska verksamheten? Ett slentrianmässigt synsätt är att arbetsmarknaden har vissa behov och högre utbildning bör anpassas efter detta, men så fungerar det sällan i praktiken. Det finns gott om exempel på kompetenser som utvecklats vid högskolornas utbildning och forskning och därefter ”sålt in sig själva” till yrkeslivet. Det som kan vara värt att betona är den stora mängden samhällsvetare som utexaminerats från högskolorna under senare decennier. Dessa hamnar mycket ofta i offentlig förvaltning, då efterfrågan på dem inom det privata

näringslivet är relativt låg. Detta skulle kunna innebära att de får ett inflytande över vilka tjänster som inrättas – inte minst när samhällsvetarna själva hamnar i chefspositioner.

### Chefer ökar mer än övrig arbetskraft och deras status ökar

Innan jag går in på den numerära ökningen av den offentliga byråkratin ska jag också beskriva utvecklingen för offentliga chefer, särskilt i termer av status. Orsaken till detta är den teoretiska diskussionen i kapitel 2 om organisationsprofessionella och skapandet av organisatoriska ansvar. Om antalet chefer ökar mer än annan personal i offentlig sektor stödjer det påståendet att de organisationsskapande aktiviteterna inom offentlig sektor ökar. Om dessutom statusen mätt som lön i relation till andra grupper ökar ger det en indikation på att organisatoriskt ansvar i form av chefskap värderas alltmer högt i jämförelse med andra kompetenser i offentlig sektor.

Chefer ökar betydligt mer än övrig arbetskraft inom offentlig sektor, och de ökar också klart mer än antalet chefer i det icke-offentliga (som jag härnäst för enkelhetens skull kallar privat sektor). Detta har varit en tydlig tendens under 2000-talet. Som redan nämnts är det dock förenat med svårigheter att göra längre tidsjämförelser. Antalet chefskategorier i SCB:s yrkesstatistik var väldigt begränsat före 2014, och det går att misstänka att många chefer inte räknades i statistiken. Mellan 2014 och 2020 ökade antalet chefer med 18,3 procent i offentlig sektor mot 7,6 procent i privat. Alla övriga anställda i offentlig sektor ökade med 7,9 procent och alla anställda i riket ökade med ungefär lika mycket. Det är en grov kategorisering men som ändå tydligt visar att chefstillväxten är högre i offentlig sektor, medan antalet chefer i privat sektor ökar i samma takt som övriga anställda. I kommuner och regioner ökade antalet chefer (här inkluderas alla chefer inklusive till exempel rektorer) med 41 procent (årsarbetskrafter) 2008–2023, medan all personal utanför ledning och administration ökade med 15 procent under samma tid.

I Nya Zeeland, som ingår i det forskningsprojekt som denna bok är en del av, har chefer inom offentlig sektor ökat med 36 % 2006–2018, medan hela sektorns personal (inklusive chefer) ökat med 25 %, en liknande trend om än inte lika dramatisk. Å andra sidan var *andelen* chefer i Nya Zeeland klart högre redan från början. I Nya Zeeland var andelen chefer av den offentliga sektorns personal 9 % 2006 och 10 % 2018, medan samma siffra för Sverige är knappt sex procent 2020 (i kommuner och regioner strax över fem procent 2023). Nya Zeelands chefsökning kan mycket väl ha kommit tidigare, men framför allt betyder inte



begreppet ”manager” riktigt samma sak. Chef i Sverige förknippar vi vanligen med personalansvar, men alla ”managers” i Nya Zeeland har inte personalansvar (det är bara ”people managers” som har det), vilket kan förklara att det är mer ”managers” i Nya Zeeland. Det kan också vara så att Sverige faktiskt haft för lite chefer, det vill säga att de chefer som funnits har haft alltför många anställda – något som särskilt har lyfts fram i kvinnodominerande yrken inom vård och omsorg (Björk 2013; SKR 2021).

Antalet chefer i offentlig sektor ökar dock inte bara mer än i privat sektor, det verkar också som att många chefers löner ökar mer än i privat sektor. Jag kommer här att se löner som ett indirekt mått på status, där en ökande lön för chefer i jämförelse med andra grupper visar på en ökande status för organisatoriskt ansvar i relation till andra typer av ansvar. När man jämför chefskap i offentlig och privat sektor är det förvisso mycket olika typer av chefsansvar som ingår – spannet mellan olika typer av företag i privat sektor är milsvitt. Jag har därför, i SCB:s lönestatistik, gjort ett urval av just organisationsprofessionella chefer som kan förväntas ha någorlunda likartade uppgifter i båda sektorerna. Här har jag valt att jämföra ”ekonomi- och finanschefer”, ”personal- och HR-chefer” samt ”informations- och kommunikationschefer” mellan statlig, kommunal och privat sektor 2014–2022. ”Nivå 2” betyder enhetschef, dvs att befattningen är underställd en högre chef.

**Tabell 2. Källa: SCB lönestatistik**

<b>Befattningar</b>	<b>Snittlön 2014</b>	<b>Snittlön 2022</b>	<b>Ökning</b>
<i>Ekonomi- och finanschefer</i>			
Stat	60600	83400	38 %
Kommun	54800	72200	32 %
Privat sektor	65600	84100	28 %
<i>Ekonomi- och finanschefer nivå 2</i>			
Stat	46700	63600	6 %
Kommun	48300	61400	7 %
Privat sektor	52200	65600	26 %
<i>Personal- och HR-chefer</i>			
Stat	59100	78800	33 %
Kommun	52700	69000	31 %
Privat sektor	59400	66000	11 %
<i>Personal- och HR-chefer nivå 2</i>			
Stat	46100	61300	33 %
Kommun	47200	57900	23 %
Privat sektor	47900	64700	35 %
<i>Informations-, kommunikations- och PR-chefer</i>			
Stat	57700	77800	35 %
Kommun	51500	66900	30 %
Privat sektor	59200	76200	29 %
<i>Informations-, kommunikations- och PR-chefer nivå 2</i>			
Stat	45800	61700	35 %
Kommun	45200	56500	25 %
Privat sektor	58700	64800	10 %
<i>Snitt dessa organisationsprofessionella chefer</i>			
Stat	52667	71100	35 %
Kommun	49950	63983	28 %
Privat sektor	57167	70233	23 %

Under åtta år har snittlönen för dessa sex chefsbefattningar inom staten som synes gått om den privata sektorns snitt. På kommunal nivå är ökningen mindre, men ändå större procentuellt än inom privat sektor. Offentliga organisationsprofessionella chefers status – mätt som lön – har således ökat kraftigare än inom privat sektor på senare år.

Som vi kan se nedan gäller också att offentliga chefer ökat sin status mätt i lön mer än andra yrkesgrupper i offentlig sektor. Nedan finns en ”topplista”, baserat på procentuell snittökning, för ett urval statliga yrken.

**Tabell 3. Källa: SCB lönestatistik**

Löneökning i procent, stat	2014	2022	Ökning
Övriga admin- och servicechefer	44150	63500	44 %
<i>Organisationsprofessionella chefer (se ovan)</i>	52667	71100	35 %
Övriga chefer inom samhällsservice	48750	64350	32 %
IT-chefer	54300	71100	31 %
Professorer	54200	70900	31 %
Förvaltnings- och planeringschefer	48900	63200	29 %
Chef, ingenjör och arkitekt	56450	71350	26 %
Controllers	39700	49700	25 %
Poliser	29700	37200	25 %
Systemanalytiker och IT-arkitekter m fl	42300	51700	22 %
Arkitekter m fl	37800	46300	22 %
Lednings- och organisationsutvecklare	42600	51500	21 %
Inköpare och upphandlare	36400	44100	21 %
Kommunikatörer och PR-specialister	36200	43300	20 %
<i>Snitt alla yrken, stat</i>	<i>34000</i>	<i>40900</i>	<i>20 %</i>
Domare	50500	60300	19 %
Andra jurister	42700	51000	19 %
Planerare och utredare m fl	36500	43400	19 %
Ekonomiassistenter m fl	27400	32700	19 %
Löne- och personaladministratörer	28600	33700	18 %
Civilingenjörer stat	42140	49280	17 %
Arbetsförmedlare	28600	33600	17 %
Universitets- och högskolelektorer	44200	51400	16 %
Revisorer m fl	37700	43800	16 %
Kriminalvårdare	24100	28000	16 %
Personal- och HR-specialister	37900	43600	15 %
Skattehandläggare	29900	34300	15 %
Socialförsäkringshandläggare	28100	32100	14 %
Övriga ekonomer	39100	44300	13 %
Åklagare	49400	54300	10 %

Vi kan se att statusen för chefer i staten ökar kraftigt i relation till andra statliga yrken och i relation till det statliga snittet, ett undantag är professorer. Domare, åklagare, civilingenjörer och högskolelektorer hör till grupper som tappat status i relation till organisationsprofessionella chefer. Enda grupp i detta urval som har en starkare löneutveckling än organisationsprofessionella chefer är den breda gruppen ”övriga administrations- och servicechefer” (mellanchefer och verksamhetsnära chefer med någon slags generellt ansvar). Det finns en viss tendens att även andra organisationsprofessionella grupper har en högre löneutveckling än snittet, men exempelvis HR-specialister avviker med en utveckling under. Vad man kan säga utifrån dessa siffror är framför allt att statusen för statliga chefer ökar kraftigt i jämförelse med andra grupper och att detta därmed bekräftar att organisatoriska ansvar värderas högre än andra ansvar. I kommunerna är utvecklingen liknande men inte lika entydig:

**Tabell 4. Källa: SCB lönestatistik**

Löneökning i procent, kommun	2014	2022	Snittökning
Övriga admin- och servicechefer	36750	57900	58 %
Kommundirektörer	63800	94800	49 %
Förvaltnings- och planeringschefer	52300	77800	49 %
Avdelningschefer inom äldreomsorg	47200	62800	33 %
Avdelningschefer skola	52400	69300	32 %
Sjuksköterskor	31467 <sup>17</sup>	41300	31 %
Övriga chefer inom samhällsservice	41850	54500	30 %
IT-chefer	47750	61400	29 %
Grundskollärare	29300	37700	29 %
<i>Snitt organisationsprofessionella chefer</i>	49950	63983	28 %
Enhetschefer inom äldreomsorg	36600	46800	28 %
Gymnasielärare	32100	40900	27 %
Socialekreterare	29200	37200	27 %
Rektorer	43800	55200	26 %
Förskollärare	26800	33800	26 %
Kommunikatörer och PR-specialister	31800	39800	25 %
<i>Snitt alla yrken, kommun</i>	26200	32500	24 %
Ekonomiassistenter m fl	26000	32200	24 %
Löne- och personaladministratörer	26100	31900	22 %
Personal- och HR-specialister	34200	41400	21 %
Bibliotekarier och arkivarier	27900	33800	21 %
Vaktmästare	22900	27800	21 %
Inköpare och upphandlare	35800	42800	20 %
Undersköterskor hemtjänst, äldreomsorg	23000	27700	20 %
Elevassistenter m fl	22300	26500	19 %
Personliga assistenter	21600	25800	19 %
Barnskötare	21600	25600	19 %
Jurister	43100	50600	17 %
Städare	21400	25000	17 %
Planerare och utredare m fl	33600	38900	16 %
Renhållnings- och återvinningsarbetare	24000	27900	16 %
Vårdbiträden	20300	23000	13 %

Vi finner återigen att cheferna ligger i toppen när det gäller löneökning. 2014 tjänade en kommundirektör drygt tre gånger så mycket som ett vårdbiträde, bara åtta år senare är det drygt fyra gånger så mycket. Det finns en tendens att de med sämst lön också har sämst löneutveckling. Däremot ligger inte de

<sup>17</sup> Medeltal av distriktsköterskor, geriatriksköterskor samt skolsköterskor.

organisationsprofessionella chefer vi gick igenom innan lika högt här och ett antal professionella yrken – sjuksköterskor, grundskollärare – har fått rätt kraftiga löneökningar på senare år.

Lönestatistik är enligt min mening ett viktigt, men indirekt, mått på status i arbetslivet. Vad beror det på att cheferna ökat sin lön så mycket mer än andra grupper inom offentlig sektor, särskilt inom staten, under 2000-talet? Under slutet av 1900-talet fanns en diskussion om det måste bli ”marknadsmässiga” löner för chefer inom offentlig sektor. Argumentet var att cheferna annars skulle lockas över till privat sektor. Detta argument är idag svårt att upprätthålla, då flera chefsbefattningar inom offentlig sektor har högre genomsnittslön än motsvarigheten inom privat sektor. Ett annat argument är att det är ”tungt” att vara chef – att chefsområdena har varit för stora och att chefskap inom traditionellt tunga, och kvinnodominerade, områden såsom äldreomsorg och skola måste premieras mer. Detta kan förstås ses som ett legitimt argument, men det är knappast de senare chefsgrupperna som sticker ut ovan. Avdelningschefer inom äldreomsorg och skola har förvisso en hög löneökning, men löneökningen för rektorer är inte lika imponerande.

Sammanfattningsvis har chefers status ökat i relation till andra grupper inom offentlig sektor under 2000-talet. Om chefskap betraktas som en byråkratisk karriär, vilket är rimligt, innebär detta att *statusen för en byråkratisk karriär ökar mer än statusen för andra karriärer*. Förutom detta generella konstaterande kan det också vara värt att fråga sig vad denna statushöjning för individuella positioner i byråkratin gör med den offentliga verksamheten. Om den individuella karriärlogiken – som är en helt rimlig logik, men som samtidigt behöver balanseras mot lojaliteten med det gemensamma – förstärks finns risken att offentliga chefer drivs mer av egoism än av något annat.

Detta för oss över på frågan om hur chefers löneutveckling sett ut i jämförelse med andra grupper, exempelvis just högstatus-professionella, över längre tid. De just presenterade siffrorna sträcker sig bara från 2014. Ett problem med längre historiska jämförelser är att chefsnomenklaturen förändrats så mycket. En av de yrkesgrupper som efterfrågas allra mest inom offentlig sektor under senare år är poliser (som dock inte kan kallas högstatusprofession). Men efterfrågan på poliser har inte motsvarats i status för yrket, även om en vändning verkar ha skett de allra senaste åren (se tabellen ovan). 2005 tjänade en polis i genomsnitt 60 % av en statlig ekonomidirektörs lön; 2012 tjänade en polis mindre än hälften av samma direktör. Även i jämförelse med andra yrken inom byråkratin har

polislönen utvecklats dåligt. 2005 tjänade en genomsnittspolis 95 % av en statlig personalspecialists lön. 2022 tjänade genomsnittspolisen 85 % av genomsnittspersonalspecialisten. Reell status motsvaras alltså av arbete inom byråkratin, och främst då chefskarriären, men i exemplet med HR-specialisten ser vi också att det finns andra positioner inom byråkratin som kan vara attraktiva. Detta kommer att bli tydligt i kapitlet om Polisen – en myndighet där detta förhållande idag erkänns som ett av de största problemen. Självklart behövs kunniga personalspecialister inom Polisen. Men det blir ett problem när den karriären blir mer statusfylld än karriär inom kärnverksamheten – poliser som vill göra karriär kan då få incitament att lämna kärnverksamheten och ingå i den byråkratiska verksamheten, vilket också mycket riktigt händer.

## Storlek och privatisering

Storlekens roll för byråkratisering har ofta diskuterats vilket framgick i förra kapitlet. Det råder ingen tvekan om att större offentliga organisationer – exempelvis de stora kommunerna och regionerna som tillhör de största arbetsgivarna i Sverige – har betydligt större *utrymme* för byråkratisering än mindre organisationer, exempelvis små kommuner. Utvecklingen av kommuner från relativt små organisationer före 1970-talet till mycket stora organisationer från 1970-talet och framåt är välkänd, men sällan diskuterad när det gäller just byråkratisering. Det finns samtidigt också en diskussion om stordriftsfördelar, att man kan effektivisera administrationen genom att skapa större enheter. Forskning om de danska kommunsammanslagningarna visar dock inte på någon sådan administrativ besparing som är hållbar över längre tid – direkt efter sammanslagningarna minskade administrationen, men sedan ökade den inom några år till samma nivå som de kommuner som inte hade slagits samman (Blom-Hansen med flera 2016). Skapandet av myndigheten Statens Servicecenter är uttryck för ett besläktat tänkande – här är idén med stordrift i stället att ett antal grundläggande administrativa funktioner samlas separat och säljs till andra statliga myndigheter. Riksrevisionen (2021a) har dock i en granskning visat att inte heller detta inneburit administrativa stordriftsvinster för de myndigheter som använder Statens servicecenter.

Tittar man på de tio största kommunerna i Sverige har de en större andel byråkrati (räknat som ledning, handläggning och administration i SKR:s statistik) i jämförelse med rikssnittet – de tio största kommunerna (med ungefär en fjärdedel av alla kommunanställda i landet) har en andel på 15,7 % medan rikssnittet ligger på 13,7 % (2023). I de fem största kommunerna är snittet ännu högre – 16,6 %

(16,9 % i Stockholm). Inom regionerna finns en liknande tendens – Stockholmsregionen har den högsta andelen byråkrati (16,7 %) medan rikssnittet ligger på 15,4 %, men här ligger faktiskt Västra Götalandsregionen under snittet med 13,8 %.<sup>18</sup> När det gäller Stockholmsregionen är en mycket stor andel av personalökningen (cirka hälften) från 2008 och framåt inom byråkratin, vilket är en tydlig privatiseringseffekt.

Vad innebär en privatiseringseffekt när det gäller byråkrati? Mer av det operativa utförandet av de offentliga tjänsterna sker privat, medan byråkraterna finns kvar för att administrera kommunen/regionen. I kommuner i Stockholmsområdet är detta uppenbart: Danderyd har ökat sin personal inom ledning och administration med 59 procent, medan övrig personal har minskat med tre procent 2008–2023; Vaxholm har på samma sätt ökat med 60 procent inom ledning och administration men minskat övrig personal med 20 procent. Stockholmsregionen har ökat sin byråkrati med 47 procent 2008–2023, övrig personal har ökat med sex procent. Med tanke på de stora ökningarna inom byråkratin, samtidigt som övrig personal minskar, är det troligt att kraven på administration av valsystem, uppföljning, kontroll med mera i själva verket ökar på grund av privatisering. *Det behövs mer byråkrati för att administrera privatiseringen.* Detta samband kommer jag tyvärr inte att kunna undersöka mer i boken, men det vore uppenbart ironiskt om de offentliga organisationer som gått längst i ideologiskt motiverade privatiseringsreformer samtidigt är de som anställer flest byråkrater!

## Vad är det då för slags byråkrati som ökar?

### Kommuner och regioner

Det råder ingen tvekan om att mer avancerad byråkrati, i termer av chefer och handläggare, ökar klart mer än det övriga personalsnittet i såväl kommun som region. Den ”enklare” administrationen följer däremot inte alls med i den här utvecklingen, vilket tycks vara en global trend. I västvärlden har en lång rad administratörsbefattningar försvunnit, exempelvis sekreterare. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att andelen byråkrati av den totala personalen är fortsatt låg om man till exempel jämför med staten. Detta beror på att kommuner och

---

<sup>18</sup> Västra Götalandsregionen är numera faktiskt Sveriges största offentliga organisation, med något fler anställda än Stockholmsregionen (även Göteborgs kommun har fler anställda än Stockholms). Detta beror naturligtvis på att privatiseringen har varit mer omfattande i Stockholm när det gäller såväl region som kommun.



regioner har mycket mer tunga utförförverksamheter än vad staten har. Likväl ökar andelen byråkrati snabbt.

För enkelhetens skull redovisar jag kommuner och regioner i en gemensam tabell (separata tabeller med fler personalgrupper finns som bilaga).

**Tabell 5. Källa: SKR:s personalstatistik.**

Årsarbetskrafter kommun och region (procentuell andel av personalen inom parentes)	2008	2023	Förändring 2008–2023
All personal utom ledning och administration	737467 (88,5%)	848964 (85,6%)	15,1 %
Ledning och administration	96180 (11,5%)	143156 (14,4%)	48,8 %
Varav chefer	37420 (4,4%)	52628 (5,3%)	40,6 %
Varav handläggare	28302 (3,3%)	56483 (5,7%)	99,6 %
Varav administratörer	30460 (3,7%)	34045 (3,4%)	11,8 %
Totalt	833647	992120	19,0 %

Ledning och administration ökar med 45 % i kommuner och 59 % i regioner samtidigt som all övrig personal ökar med 15 % i kommuner och 16 % i regioner. Att regioner ligger högre när det gäller framför allt handläggare kan delvis förklaras av att många regioner fått överta regionalt utvecklingsansvar från länsstyrelserna under tidsperioden. Dock ökade antalet regionala handläggare i Region Skåne och Västra Götalandsregionen, som redan övertagit regionalt utvecklingsansvar före 2008, med 96 procent i jämförelse med 104 procent i övriga landet, så skillnaden är trots allt inte särskilt stor. Den mer avancerade administrationen ökar, den enklare minskar, och utvecklingen accelererar. 2022 hade handläggarna ökat med drygt 91 % jämfört med 2008; bara ett år senare har de ökat med nästan 100 %. Fortsatt gäller att byråkratins andel av all personal är låg – drygt 11 % av all personal 2008, drygt 14 % 2023. Av all nytillkommen personal i kommun och region efter 2008 är dock mer än var fjärde (drygt 27 %) en chef eller en handläggare.

Vad är det då för slags byråkrati som ökar? Det är inte helt lätt att räkna på enskilda personalgrupper då beteckningarna efterhand ändras i statistiken. Bland de yrken som är lättare att räkna på ökar IT-handläggning (237 % ökning i kommuner; 148 % i regioner); handläggare upphandling/inköp (159 % ökning i kommuner; 87 % i regioner) och handläggare kommunikation (105 % ökning i kommuner, 102 % i regioner) kraftigt. Att kommunikatörer ökar mycket uppmärksammas ofta, men ökad digitalisering och fler upphandlingar har alltså

ännu större ökning. Ett organisationsprofessionellt yrke som inte ökar lika starkt är ekonomihandläggning (26 % ökning i både kommun och region); här ser mönstret för övrigt likartat ut i staten. Kanske att ekonomiyrkena ”bemannades upp” tidigare än 2008?

Som nämnts är utvecklingen inom administratörsyrken mer blygsam och ekonomiadministratörer minskar rätt kraftigt inom både kommun och region, vilket är ett tecken på att ekonomifunktionen professionaliseras (se också kapitel 4 och 7 nedan). Ett annat administratörsyrke med svag utveckling är skoladministratörer som bara ökar med 1 % i kommuner, samtidigt som rektorer ökar med 14 % (båda dessa grupper ökar alltså med mindre än snittet för total personalökning), medan kommunala skolchefer på nivån över rektor ökar med 229 %. Vårdadministratörer (tidigare läkarsekreterare) har också stått still under perioden. När det gäller personal/HR ser också mönstret olika ut beroende på vilken nivå man jobbar: i kommuner ökar personalchefer med 51 %, personalhandläggare (dvs utbildade HR-specialister) med 66 % och personaladministratörer med 7 %. HR är alltså också ett yrke som har professionaliserats under perioden.

Siffrorna tyder alltså på att den *enklare och billigare administrationen* som troligen tidigare har avlastat den vanliga personalen *minskar eller ökar klart mindre än snittet*; i stället ökar sådana funktioner på de *högre och dyrare posterna*. Vi har således att göra med en *administrativ professionalisering* (jfr Forssell & Ivarsson Westerberg 2014). Detta är i linje med det management-baserade argumentet bakom byråkrats ökning. Management professionaliseras successivt, vilket kan få viktiga följd effekter – administrationen blir styrande i stället för stödjande.

Om överkvalificerade yrkesgrupper såsom lärare och läkare tvingas sköta den ”enklare” administrationen själva (eftersom ”äldre” administratörsgrupper försvinner eller står still) leder detta till suboptimering, då de kan betecknas som ”administrativa amatörer”. Det finns en risk att de lägger överdrivet mycket tid på det administrativa arbetet, möjligen till förfång för kontakten med medborgarna (ibid). Samtidigt tjänar exempelvis läkare och lärare betydligt mer än de enklare ”administratörsjobben”, vilket också leder till att denna amatörmässiga administration blir klart dyrare (se också Ivarsson Westerberg med flera 2021). Däremot tjänar ekonomihandläggare, personalhandläggare och kommunikatörer lika bra som gymnasie- och grundskolelärare (se lönestatistiken ovan). Vad vi ser är alltså en uppgradering av en administration som förr i tiden

präglades av enklare jobb med begränsade krav på utbildningsbakgrund. De administratörer som idag ökar kraftigt i offentlig sektor är mer av organisatoriska specialister, har gått längre utbildningar och tjänar mer. Det är mer än troligt att detta har konsekvenser för maktförhållandena inom de regionala och kommunala organisationerna (se nästa kapitel).

Är det då NPM-relaterad, ”organisationsprofessionell” byråkrati eller bredare, troligen politiskt genererad ”sakområdesbyråkrati” som ökar mest? Mätproblemen är förstås stora och handlar om hur olika byråkrater ska klassificeras. I SKR:s statistik finns ändå förutsättningar att göra en klassificering. Nedan har jag listat utvecklingen för några organisationsprofessionella chefer och handläggare – inom HR, ekonomi, kommunikation, IT, administration och ”övergripande verksamhet”, samt när det gäller handläggare även ”upphandling/inköp”. Detta ställs mot ett urval sakområdeschefer – hälso- och sjukvård, äldreomsorg, individ och familj, skola och barnomsorg (ej rektorer) – samt alla övriga handläggare.

**Tabell 6. Källa: SKR:s personalstatistik, egen klassificering.**

	2008	2023	Ökning
Organisationsprofessionella chefer	4517	5681	26 %
Sakområdeschefer	14 543	22 759	56 %
Organisationsprofessionella handläggare	19 194	32 808	71 %
Handläggare övriga	9108	23 677	160 %

Även om de organisationsprofessionella cheferna och handläggarna – anknutna till områden som traditionellt förknippas med NPM såsom HR, ekonomi och kommunikation – ökar klart över genomsnittet för personalökning så ökar de inte lika mycket som sakområdeschefer, där det inte minst skett en stor ökning inom skola (nivån över rektor), men även på de andra sakområdena. Den största ökningen inom ”övriga” handläggare är också på dessa områden – skola, socialtjänst, samhällsbyggnad – men denna ökning sker från en lägre nivå. Statistiken ger alltså stöd för att såväl managementrelaterade som politiska krav ökar, men med ett visst försteg för de (från framför allt staten kommande) *politiska och legala kraven* på olika sakområden som driver fram ökad byråkrati i kommuner och regioner. Jag ska återkomma till detta när det gäller skolområdet, men först beskriva hur det förhåller sig med den statliga personalen.

## Staten

Inom staten är den personalstatistiska situationen krångligare än för kommuner då SCB bytte indelning 2014 till ett system som motsvarar den internationella standarden ISCO-08. Det är således svårare att få en längre, tidsmässig jämförbarhet. Det finns heller ingen färdig klassifikation i ledning och administration som i SKR:s statistik. Jag har därför gjort en egen klassifikation, där framför allt kategorin ”handläggare” kan vara svårdefinierad.

**Tabell 7. Källa: SCB:s yrkesstatistik, egen klassificering.**

Stat, antal anställda	2014	2021	Förändring
All personal utom ledning och administration	154757 (65%)	159971 (62%)	3,4 %
Ledning och administration	82443 (35%)	96888 (38%)	17,5 %
Varav chefer	16211	17849	10,1 %
Varav handläggare	52733	64925	23,1 %
Varav administratörer	13499	14114	4,5 %
Totalt	237200	256859	8,3 %

I den egna klassificeringen ingår även alla ekonomer med högre utbildningsnivå i handläggarkategorin, liksom jurister (givetvis inte åklagare och domare). Flera stora statliga myndigheter har handläggning som sin kärnverksamhet, därför är till exempel inte socialförsäkrings- och skattehandläggning – som finns med under egna poster i SCB-statistiken – med under ”handläggare”. Gränserna är inte helt lätta att dra, så tabellen måste tas med en nypa salt samt jämföras med siffrorna från Arbetsgivarverket nedan. Bolag och affärsverk ingår inte.

Även inom staten är det alltså tydligt att ledning och handläggning ökar snabbare än andra områden, medan ”enklare” administration ökar mindre än det statliga snittet. Andelen ledning och administration är samtidigt betydligt högre än inom kommun och region, vilket givetvis förklaras av att de operativa utförarverksamheterna är färre. Staten av idag är i stor utsträckning ledande, styrande, handläggande och dokumenterande.

Under denna korta period är det kanske inte särskilt meningsfullt att titta närmare på enskilda yrkens utveckling, men några större yrken kan vara intressanta. Studerar man den äldre statistiken ser man att de generella kategorierna ”administratörer i offentlig förvaltning” och ”ekonomer, personaltjänstemän och

marknadsförare” ökade mycket kraftigt och hörde till de grupper som ökade mest 2001–2013 (96 % resp. 118 %), innan den nya statistikserien infördes. I den nya serien har den största gruppen inom handläggning, ”planerare och utredare m.fl.”, ökat med nästan 18 procent de sju åren 2014–2021; de betydligt mindre grupperna HR-specialister och kommunikatörer har ökat med 32 respektive 23 procent. Dock ökar även andra professionella grupper under perioden: professorer, lektorer och andra högskolelärare med 14 procent, civilingenjörer också med 14 procent, domare och åklagare med 17 procent. Handläggningsyrkena är alltså de som ökar mest, men generellt blir staten också alltmer akademiserad, det är de ”enklare” yrkena som försvinner eller privatiseras.

Det finns även en annan statistisk serie för statligt anställda, nämligen Arbetsgivarverkets BESTA-system, som löper från och med 2004. Fördelen med denna statistik är dels att den är funktionsindeldad (bygger i idealfallet på vad människor gör snarare än vad de har för yrkesbeteckning), dels att den bygger på aktiv inrapportering från myndigheterna själva. Nackdelarna är att bortfallet var stort under de första åren samt att funktionerna ibland kan te sig en smula snåriga. Den sista punkten kan utvecklas lite då BESTA-klassificeringarnas beskrivningar på sätt och vis illustrerar problemet att identifiera olika former av byråkrati. En av de kategorier som ökat allra mest i staten är ”Samhällsinriktat planerings-, utrednings- och förhandlingsarbete” (ökning med 69 % 2009–2023), som definieras som:

- Arbeta med planering, utredning och förhandling som behandlar varierade områden, såväl nationellt som internationellt, inom kärnverksamheten.
- Formulera uppdrag och mål samt utveckla metoder och rutiner.
- Samla in, bearbeta och analysera data samt utforma underlag, rapporter, förslag och beslut.
- Arbeta med produktion av statistik och statistikutredningar inom kärnverksamheten.

Källa: Arbetsgivarverkets BESTA-webb

Det handlar alltså om ett byråkratjobb som innehåller bland annat planering, utredning och analys men inom en viss ”kärnverksamhet”. Man får ändå förmoda att merparten av individerna har generalistkompetens snarare än

sakområdesinriktad kompetens. Bland annat ingår nationalekonomer, medan andra ekonomer förs till en särskild grupp under beteckningen ”IT och administration”. Medan den ovannämnda kategorin ingår i det generella området ”Utredning mm.” där också juridik och tillsyn ingår, så ligger övriga ”byråkrater” under det generella området IT och administration (med undantag för universitets- och högskoleadministration som av någon anledning fått en egen grupp). Där finns ekonomer, HR, kommunikatörer, upphandlare, men också ännu en snårig grupp med beteckningen ”Internt stöd, utvecklings- och administrativt arbete”. I denna grupp ingår allt från lednings- och organisationsutvecklare till sekreterare och administrativa assistenter, vad som skulle kunna kallas en ”slaskgrupp”.<sup>19</sup> Sammanfattningsvis – i denna statistik finns konturerna av två olika byråkratgrupper som redan diskuterats i kapitel 2: 1, generella utredare av olika slag, där jag är väl medveten om att utredning i många fall kan ses som statlig kärnverksamhet, detta gäller i kvantitativa termer kanske främst Försäkringskassan där en mycket stor del av personalen är förtecknad under ”utredning mm” som också innehåller jurister och tillsynspersonal samt 2, administratörer där såväl organisationsprofessionella som mer ”enkel” administration ingår. I den här statistiken går det alltså inte att renodla organisationsprofessionella som grupp, men administration och utredande verksamheter kan åtminstone ställas i relation till mer sakområdesorienterad kärnverksamhet. Denna kärnverksamhet innefattar då högskolor, polis, försvar, kultur, biologer, ingenjörer, transportrelaterad personal och så vidare. I tabellen nedan har jag därför separerat statlig kärnverksamhet, utredning mm samt IT och administration (där jag också fört in universitets- och högskoleadministration). Jag har vidare utelämnat Försvarsmakten då den uppvisar en oerhörd hoppighet i siffrorna som inte känns tillförlitlig. Slutligen har jag utgått från 2009 i stället för 2004, då 2009 är det första året med ett mindre bortfall i rapporteringen.

---

<sup>19</sup> Som en sådan utnyttjas den också enligt den BESTA-ansvariga administratören vid mitt lärosäte.

**Tabell 8. Källa: Arbetsgivarverket, statlig personal (Försvaret borträknat), ej årsarbetskrafter.**

	2009	2023	Ökning
Utredning mm	35912	48185	34 %
IT och administration	45486	63312	39 %
<i>"Byråkrati" sammanlagt</i>	<i>81398</i>	<i>111497</i>	<i>37 %</i>
Statlig kärnverksamhet	121089	148884	23 %
Totalt	202487	260381	29 %
Bortfall/ej kategoriserade <sup>20</sup>	26123	12234	

Som synes är obalansen mellan kärnverksamhetens och byråkratis/administrationens tillväxt inte lika stor inom staten som inom kommun och region. Under framför allt senare år har staten anställt mycket personal – kriminalvårdsarbete och polisarbete är de kvantitativt sett mest samt tredje mest ökande personalkategorierna de senaste fem åren. Dessförinnan expanderade också högskolorna kraftigt. 2023 utgör högskolornas personal (inklusive andra myndigheters personal med forsknings- och utbildningsuppgifter) samt personal inom rättsväsendet över två tredjedelar av den statliga kärnverksamheten. Likväl ökar utredning mm samt IT och administration mer. Bland de grupper som ökat allra mest under senare år finns tidigare nämnda samhällsinriktat planerings-, utrednings- och förhandlingsarbete, IT-systemutveckling och systemförvaltning, HR och kommunikatörer, medan däremot ekonomer (precis som inom kommuner och regioner) inte alls ökat särskilt mycket. Men som sagt, en stor del av Försäkringskassans personal förtecknas under "utredning mm" så någon exakt siffra på byråkratis utbredning på kärnverksamhetens bekostnad är inte detta. Vad siffrorna visar tydligt är dock att IT och administration växt i relation till den statliga kärnverksamheten.

### Ett försök att kontextualisera siffrorna – exemplet skolan

Hur ser då relationen ut mellan ökningen av kommunal sakområdesbyråkrati och ökningen av utredare och byråkrater på statlig nivå? Det bästa exemplet att titta på är kanske skolan. I början av 1990-talet kommunaliserades den svenska skolan, friskolereformen genomfördes och den stora statliga, centralplanerande myndigheten Skolöverstyrelsen lades ner. Under 90-talet var den statliga styrningen av den svenska skolan kraftigt begränsad, men detta har drastiskt ändrats under 2000-talet (Magnusson 2018), och dessa förändringar verkar

<sup>20</sup> I den här kategorin ingår förutom icke-kategoriserade bland annat timavlönade.

avspegla sig i siffermaterialet. Först kan vi se på utvecklingen inom skolan på kommunal nivå – notera att det rör sig om ett urval, det finns fler personalgrupper kopplade till skolan. Notera också att skolor med privata huvudmän ej finns med.

**Tabell 9. Källa: SKR personalen i siffror 2023**

<b>Kommunal personal (urval) knuten till förskola och skola, AAK</b>	<b>2008</b>	<b>2023</b>	<b>Förändring</b>
Skol/utbildningschefer	462	1518	229 %
Ledning barnomsorg (inkluderar såväl chefer för barnomsorg som förvaltningschefer inom detta område plus fritids)	1229	2850	132 % <sup>21</sup>
Rektorer	7248	8290	14 %
Handläggare skola, förskola, fritids	-	1946	
Administratörer	4400	4425	1 %
Gymnasielärare	26152	23476	-10 %
Grundskollärare	58070	69484	20 %
Förskollärare	46290	45184	-2 %
Lärare praktisk/estetiska ämnen	14123	10558	-25 %
Speciallärare och specialpedagoger	10396	10542	1 %
Fritidspedagoger	11452	13094	14 %
SFI-lärare	1523	2172	43 %
Elevassistent	10578	20022	89 %
Lärarassistent	629	4326	588 %
<i>Totalt antal anställda exkl admin men inkl rektorer</i>	<i>231764</i>	<i>274125</i>	<i>18 %</i>

Handläggarna ingick 2008 troligen i kategorin "annan handläggare" och kan därför tyvärr inte anges. Mellan 2019 och 2023 har de dock ökat med närmare 40 % vilket är mycket på så kort tid. Notera att detta är handläggare med specifikt skolansvar, exempelvis ekonomer och personaladministratörer räknas inte in.

<sup>21</sup> Ökningen är något mindre i verkligheten då en äldre kategori som fanns i statistiken har avskaffats. I den kategorin fanns såväl chefer inom förskola som chefer inom det vidare kulturområdet.



Under samma period har mängden elever sett ut på följande sätt:

**Tabell 10. Källa: Skolverket 2022**

	2008	2022	
Elever i kommunal grundskola	816606	922000	13 %
Elever i grundskola, alla huvudmän	906189	1100000	21 %
Elever i kommunal gymnasieskola	314722	248000	-21 %
Elever i gymnasieskola, alla huvudmän	396334	364000	-8 %

Med viss överdrift skulle man kunna kalla dessa siffror för en ”getingmidja”, ”toppen” och ”botten” har ökat kraftigt medan den stora gruppen i mitten inte ökar lika mycket, eller till och med minskar, det stora undantaget är grundskollärare. Att gymnasielärare minskar motsvaras i och för sig av att antalet elever i gymnasieskolan minskar. Att antalet elevassistenter och lärarassistenter ökar så mycket (samtidigt som speciallärarna minskar) beror rimligen på att detta är en billig grupp att anställa, det är med andra ord en konsekvens av kommunaliseringen av skolan. Det administrativa stödet förefaller vara begränsat vid de enskilda skolorna, antalet administratörer vid skolorna har närmast stått still under en period då de administrativa kraven samtidigt har ökat kraftigt. Det finns omfattande dokumentation, sedan flera år tillbaka, gällande att rektorer mest måste ägna sig åt administration snarare än skolledarskap (SOU 2015:22; Castillo & Ivarsson Westerberg 2019). I Castillo & Ivarsson Westerberg (2019) återges en episod där en (duktig) lärare förvandlats till ett slags ”kränkingsadministratör”, hen hade till stor del blivit upptagen med att dokumentera olika kränkingsärenden.

Rektor förklarade [på ett föräldramöte] att man så snart det hade skett en kränkning snabbt var på plats med en blankett där kränkningen skulle dokumenteras. /.../ 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 i stället för att administrera kränkingsärenden. Till saken hör att Skolinspektionen under sitt tillsynsbesök berömde skolan för dess exemplariska arbete med dessa ärenden. (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019: 42).

Återigen har vi här med en amatörisering av administration att göra. Samtidigt är det ett administrativt arbete, utanför lärarrollen, som ses såsom ”exemplariskt” av Skolinspektionen.

Det administrativa stödet har i stället ”flyttats upp” ett snäpp. Skoladministrationen på den *kommungemensamma* nivån har nämligen ökat mycket kraftigt i form av chefer och handläggare. En tydlig orsak till ökningen på kommungemensam nivå är administrationen av skolvalet, som är på väg att göras obligatoriskt i många kommuner (Sjögren 2023). Men en kanske ännu större orsak är de ökande statliga kraven, såsom regler och riktade statsbidrag (se Ivarsson Westerberg & Castillo 2022), som måste hanteras på kommungemensam nivå.

Vi har en väldigt tung och bärande princip för grundskoleförvaltningen och det har varit att bygga stödfunktioner som ska *hjälpa* rektorn. Avlasta rektorn för att kunna ägna sig åt sitt pedagogiska ledarskap. /.../ Den interna organiseringen har sett lite annorlunda ut... bland annat för att stödja rektorn i den här starka juridifieringen vi har fått av skolan. /.../ Om jag bara pratar från vår avdelning, kvalitet och myndighet, det handlar ju mycket om den nationella styrningen. Vi har förvaltningsjurister, vi har utredare som jobbar t ex för att hantera tillsynsärenden som rör elever. Om det handlar t ex om Arbetsmiljöverket eller arbetsrätt för de vuxna så är det HR-avdelningen. Om vi tar ventilationslagstiftning och miljölagstiftning så är det ju närmast enheten för lokalplanering. Så alla myndighetskrav har ju blivit *enormt* mycket större. Så var det ju heller inte för 20 år sedan. Miljökrav och så vidare. Allting ställer ju större krav. Om inte vi finns så är det ju rektorn, som chef, som blir ansvarig. (intervju med enhetschef för grundskoleförvaltning i stor kommun)

Här framträder en tydlig bild kring byråkratisering där den gemensamma nämnan är en *ökande nationell, politisk och legal styrning* av skolan. Det är en byråkrati som upplever det som att den stödjer rektor och enskilda skolor genom att avlasta dem, genom att bli specialister och tolka de nya statliga kraven, genom att hantera den mängd av juridiska krav som följt på marknadseringen av den svenska skolan. I citatet verkar också framgå att ”kränkningsärendena” i denna kommun centraliserats. Samtidigt är det nog så, trots vad som hävdas i intervjun, att denna administrativa ”uppskalning” också kan leda till nya administrativa krav på de enskilda skolorna i relation mellan skolor och kommungemensam nivå. För att uttrycka det enkelt: en kraftig ökning av nya skolchefer på kommungemensam nivå kommer inte bara att ”avlasta”, utan också att ställa utökade krav på en rektorsnivå som knappt alls har ökat.

Den del av svensk skolbyråkrati som ökat mest är emellertid den nationella nivån. Tidsjämförelser är i och för sig inte helt enkla här, eftersom myndighetsstrukturen förändrats. Men om vi jämför Skolverket och Skolinspektionen 2010 och 2023 så är det uppenbart att en kraftig ökning skett.

**Tabell 11. Källa: Arbetsgivarverket, ej årsarbetskrafter.**

<b>Skolverket och Skolinspektionen sammanslagen personalökning</b>			
<b>Skolverket och Skolinspektionen</b>	<b>2010</b>	<b>2023</b>	<b>Ökning</b>
Samhällsinriktat planerings-, utrednings- och förhandlingsarbete	241	529	119 %
Utredning, inspektion och tillsyn	326	370	13 %
Juridiskt utredningsarbete	21	61	
Kund- och medborgarservice	-	28	
IT	25	111	
HR och ekonomi	23	51	
Information och kommunikation	42	54	
Internt stöd, utveckling och administration	60	119	
Inköp och upphandling	3	15	
Övrig personal och bortfall	94	52	
<b>Totalt</b>	<b>836</b>	<b>1390</b>	<b>66 %</b>

Dessa siffror kan jämföras med Skolöverstyrelsen som lades ned 1991 med cirka 700 anställda. En av de orsaker som angavs bakom kommunaliseringen av skolan var att komma bort från den centralstyrning som Skolöverstyrelsen ansågs stå för och innebära (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995). Idag kan vi alltså se att den nationella skolbyråkratin är dubbelt så stor (även andra myndigheter med skolfokus har tillkommit, störst är Specialpedagogiska skolmyndigheten) än vid tiden när Skolöverstyrelsen lades ned. Det är Skolverket som har genomgått den största ökningen, 82 %, bara mellan 2010 och 2023, medan Skolinspektionen ökat med 45 %.

Vad dessa siffror verkar visa är att svensk skolstyrning har drabbats av en *administrativ snöbollseffekt* (se Ivarsson Westerberg med flera 2021), där Skolverket har ökat mycket kraftigt, Skolinspektionen har ökat kraftigt och kommunerna behöver ”skala upp” för att svara upp mot denna styrning och ökar därför också sin byråkratiska nivå, nationella tjänstemän styr lokala tjänstemän. Huruvida det administrativa ”stödet” verkligen bara är ett ”stöd” är som sagt diskutabelt. Kommunerna kan nog inte bara karakteriseras som offer i denna styrning. Ibland verkar det finnas tendenser att förstärka en tämligen begränsad

nationell målstyrning. Ett tydligt sådant område är systematiskt kvalitetsarbete. I Skollagen från 2010 (reviderad 2022) anges att:

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. /.../ Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. (4 kap. paragraf 3 och 4)

Det framgår också att arbetet ska dokumenteras. Lagen ställer alltså ett tydligt krav på att det ska finnas ett övergripande kvalitetsarbete och att det ska dokumenteras. Men det går också att tolka texten relativt öppet; naturligtvis bör skolor (och kommunerna där skolorna verkar) reflektera över kvalitet och kvalitetsutveckling, med andra ord hur det går för utbildningen i skolan/kommunen, vad för faktorer som kan påverkas och vad som bör förändras. Ingen större vetenskaplig undersökning av hur formuleringarna i skollagen har genomförts verkar ha gjorts, men det förefaller som att en maximalistisk tolkning av formuleringarna har implementerats. Exempelvis har Skolverket ett informationsmaterial kring systematiskt kvalitetsarbete som påminner starkt om den gamla managementmetoden total kvalitetsledning<sup>22</sup> (TQM). Total kvalitetsledning är dock ett verksamhetsstyrningssystem som är mycket omfattande och skulle i det närmaste ändra hela skolan om det genomfördes fullt ut. Skolhuvudmännen – kommunerna – förefaller också svara upp mot formuleringarna med ett mycket omfattande kvalitetsarbete (intervju med enhetschef, skolförvaltning i stor kommun). En så här stark tolkning av lagen är som sagt inte given (Hall 2023). Enligt intervjuer som Statskontoret gjort med rektorer bidrar Skolverket till en alltför omfattande dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete, och generellt menar Statskontoret att det förekommer ”överdokumentation” inom skolområdet (Statskontoret 2022:9, s 111).

Ivarsson Westerberg med flera (2021) kallar som sagt en sådan förstärkning av lagar för administrativ snöbollseffekt. Författarna använder också exemplet systematiskt kvalitetsarbete, men i deras fall inom vården. 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

---

<sup>22</sup> Se t.ex. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/systematiskt-kvalitetsarbete---sa-fungerar-det>

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 rapporteringssystem hos den enskilda vårdcentralen. Med administrativ snöbollseffekt menas alltså att olika styrintanser – myndighet, kommun, inspektörer, revisorer – tenderar att förstärka vad som i grunden är rätt basala, politiska krav. Vi är tillbaka till det ”styrningsglapp” mellan stat och kommun som diskuterades i första kapitlet.

Vilken är då logiken bakom administrativa snöbollseffekter? Rent intuitivt kan man föreställa sig att aktörer på flera nivåer vill hålla ”ryggen fri”, därför tenderar man att förstärka kraven för att komma väl ut vid granskning. Nära förbundet med detta är det möjligt att tänka sig att man – framför allt från kommuners och enskilda skolors sida – vill framstå som en högkvalitativ och välorganiserad verksamhet som vet vad man gör, inte bara i relation till granskare utan även gentemot ”konkurrenter” (andra skolor och kommuner), brukare och media. Dessa förklaringar är dock svåra att tillämpa på Skolverket. Här ligger det snarare nära till hands att tänka sig att lagens krav på systematiskt kvalitetsarbete tas som intäkt för byråkratisk expansion, ett byråkratiskt möjlighetsfönster har skapats. Som redan framgått har Skolverket växt mycket kraftigt under senare år. Även på individsidan – även på kommunnivå – kan det finnas incitament för att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete. Exempelvis har en rad utbildningar utvecklats vid högskolorna om kvalitetsutveckling i skolan. Att utbilda sig inom detta område för att sedan leda och/eller organisera kvalitetsutveckling kan erbjuda mer intressanta uppgifter (kanske också högre lön) än att arbeta kvar som lärare. Det är med all sannolikhet hybridprofessionella, snarare än renodlat organisationsprofessionella, som arbetar med kvalitetsbyråkrati inom skolan – det vill säga att man lämnat jobbet som lärare (eller rektor) och börjat jobba med kvalitetsfrågor i stället. Utvecklingen av sådan kvalitetsbyråkrati är välbelagd från hälso- och sjukvårdsområdet (Hall 2012), men där skedde utvecklingen betydligt tidigare; total kvalitetsledning verkar ha övergetts på de flesta andra områden.

Rent intuitivt hade man kunnat förvänta sig att Skolinspektionen skulle ha ökat mer än Skolverket, med tanke på marknadseringen och därav följande högt fokus på dess inspektioner, de många skolorna med kvalitetsbrister etc. Att det snarare är Skolverket som ökar mer verkar bekräfta slutsatsen ovan att det är den politiska styrningen, nya lagar och regler inkluderat, som driver byråkratiutvecklingen mer än marknadseringen. Generellt, om vi går utanför det exempel som här har diskuterats, finns longitudinella enkätstudier som visar på att tjänstemän på

kommunal nivå numera tenderar att identifiera sig själva mer med statlig styrning och statliga myndigheter än tidigare (Johansson, Lindgren & Montin 2018).

Sammanfattningsvis visar denna korta djupdykning i skolans värld att byråkratiseringen ytterst är en följd av förstärkt styrning. Byråkratisering i skolans värld handlar således om *för mycket kontroll* snarare än *för lite kontroll*. Antagandet om en administrativ snöbollseffekt komplicerar dock bilden lite. Allting kan inte ”skyllas” på politiska beslutsfattare/lagstiftare med en vilja att detaljstyra skolan, vilket den rätt öppna formuleringen om kvalitetsarbete i skollagen visar. Det förefaller också finnas en tendens att ta styrningen på mycket stort allvar på lägre nivåer. Här återkommer den mer aktörsdrivna förklaringen bakom ökad byråkratisering. Den centrala skoladministrationen i kommunerna (se intervjuцитatet ovan) kan förvisso hävda att juridifieringen av skolan gör att man måste vara mer ”på tårna” när brukarnas/kundernas juridiska rättigheter har stärkts. En sådan förklaring svarar dock inte på varför det ”systematiska kvalitetsarbetet” tas på sådant gravallvar. Förutom den förstärkta styrningen verkar det finnas drivkrafter nere i ”byråkratins djup” som också driver på. Det kan handla om något så enkelt som ett möjlighetsfönster för att lämna den krävande lärarbanan för att få ett bättre betalt och eventuellt mindre krävande jobb, men detta är svårbelagt då det är ett incitament som man kanske inte talar så högt om. Fler och fler aktörer ägnar sig i alla fall åt att *prata om* hur den svenska skolan ska fungera snarare än att ägna sig åt operativt arbete i denna skola. En väsentlig – och ganska naturlig, givet de incitament som finns – drivkraft bakom byråkratiseringen är då den ”rörelse inåt/uppåt” som jag kommer att återkomma till i kapitlet om Polisen.

### Byråkratisering i privat sektor?

Den numerära utveckling som beskrivits ovan är rätt svår att jämföra med privat sektor. Offentlig sektor är politiskt styrd och därför unik. Det gäller även de välfärdsområden där det har skett omfattande privatiseringar, såsom skola och äldreomsorg. Det finns inga privata motsvarigheter till myndigheter på det här området, i stället är det de offentliga myndigheterna som har det slutgiltiga ansvaret även för privata utförare. Vidare kan det som uppfattas som byråkrati inom offentlig verksamhet utgöra kärnverksamhet i privat sektor, exempelvis när det gäller professionella grupper i IT-branschen, vilket är personalkategorier som ökat mycket kraftigt i privat näringsliv.

Det är dock troligt att liknande managementtrender och organisationsskapande aktiviteter gör sig gällande som kan leda till en ökning av

organisationsprofessionella grupper. HR-personal och kommunikatörer är två någorlunda jämförbara grupper mellan offentlig och privat sektor. Enligt SCB:s siffror har antalet HR-personal (inklusive HR-chefer) ökat med 55 % i privat och 27 % i offentlig sektor 2014–2021. Även när det gäller kommunikatörer (inklusive kommunikationschefer) har det skett en ökning med 27 % i offentlig sektor, medan ökningen i privat sektor har varit 46 % under samma tidsperiod. Ökningen i offentlig sektor är alltså hög, men den är betydligt högre i privat sektor. Jämförelsen kompliceras dock något av att det även för dessa grupper finns företag med HR och kommunikation som kärnverksamhet (i SCB:s kommunikatörskategori ingår även ”PR-specialister”). Det bör också nämnas att personalökningen generellt sett varit större i näringslivet under dessa år. Det gäller inte minst andra professionella än organisationsprofessionella – exempelvis civilingenjörer. Likväl är det viktigt att vara medveten om att liknande utvecklingstrender kan förekomma. Det skulle i så fall minska betydelsen av politisk styrning något till förmån för mer managementorienterade förklaringar samt de aktörsdrivkrafter som diskuterats ovan. Det är säkerligen en felsyn att tro att en stor managementbyråkrati är något exklusivt för offentlig sektor. Däremot går det inte att göra någon vettig jämförelse med avseende på den politiska styrningens betydelse för byråkratin.

## Sammanfattning

Den ”räkna byråkrat”-genomgång som gjorts i detta kapitel ger bara en del av bilden av byråkratisering i Sverige. Eftersom denna delbild ändå är så tydlig – antalet byråkrater ökar på alla nivåer mer än kärnverksamheten och den byråkratiska karriären verkar i flera fall ge en statushöjning – har jag ansett att det varit mycket viktigt att återge den. Men som framgått i annan forskning ökar också den administrativa bördan för andra grupper anställda i den offentliga sektorn. Ökning av byråkrati har med andra ord en tydlig och dokumenterad ”spill over”-effekt också på resterande personal i offentlig sektor (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Ivarsson Westerberg med flera 2021). Det tydligaste exemplet är att den ”enklare” administrationen – den administrativa personal som tidigare har avlastat personalen i kärnverksamheten – ökar mindre än annan personal eller till och med minskar, medan den professionaliserade administrationen alltså ökar. Detta leder i sin tur till såväl amatörisering av administration som dyrare administration.

Som kapitlet har visat *ökar NPM-relaterad byråkrati* – det vill säga organisationsprofessionella grupper – mer än andra grupper. Detta gäller även privat sektor. Ett visst undantag gäller dock för ekonomer som inte ökar i så stor utsträckning i statlig och kommunal sektor. Vad gäller aktiviteter som HR, kommunikation, IT och upphandling ökar dessa dock kraftigt, liksom chefsnivån inom dessa grupper. Det är också tydligt att status – indirekt mätt som lön – ökar i relation till kärnverksamhetens professionella. En förklaring som beskrevs i förra kapitlet är betydelsen av/skapandet av organisatoriska ansvar. Generellt har *organisationsskapande verksamhet* blivit allt viktigare i offentlig sektor. Det har blivit mer status i att arbeta med organisationsfrågor.

Emellertid indikerar genomgången i detta kapitel att *ökande politisk styrning* verkar väl så betydelsefull i offentlig sektor. Handläggarökningen på kommunal nivå är ännu större inom sakorienterade områden än när det gäller organisationsprofessionella. Detta har i kapitlet tydligt illustrerats av exemplet skolan. Det verkar som att det är på sådana områden där den nationella, politiska styrningen är särskilt intensiv som byråkratin ökar. Politiken omformuleras till en svällande byråkrati på nationell nivå (se exemplet Skolverket) och denna styrning måste sedan tas om hand och svaras upp mot på kommunal och regional nivå. Detta visar på en problematisk relation mellan staten – som styr och kontrollerar – och lokal/regional nivå (som oftast genomför verksamheten); det glapp mellan styrande och utförande som identifierades i första kapitlet.

Kapitlet problematiserade dock att det här enbart handlar om ökande politisk styrning. Styrningen verkar också förstärkas ”på vägen ned” – vad som kallats administrativ snöbollseffekt. Det finns en ”ryggen fri”-faktor här, men det verkar också vara så att det skapas karriärmöjligheter på aktörsnivå. Det här behöver inte tolkas som egoistiska, nyttomaximerande ”byråkrater”, utan helt enkelt att incitamentsstrukturen ser sådan ut. Hellre arbete i en byråkratisk funktion *om* kärnverksamheten, snarare än att utföra operativt arbete *i* kärnverksamheten.



## KAPITEL 4. VAD SÄGER ”BYRÅKRATERNA SJÄLVA” OM BYRÅKRATISERING?

Detta kapitel utgår från insamlat empiriskt material i form av fokusgrupper och intervjuer. Fokusgrupperna är gjorda med tanken att ”byråkrater” själva ska resonera kring utvecklingen av byråkrati i deras verksamheter. Vi har gjort två fokusgrupper med statliga tjänstemän (totalt sju personer från olika statliga myndigheter), två fokusgrupper med ekonomer (totalt sex personer) i kommuner samt en fokusgrupp med kommunikatörer (tre personer). Meningen var att också göra en fokusgrupp med HR-personer, men vi misslyckades med att skapa en sådan grupp. Vi har därför gjort ett par kompletterande intervjuer med HR-personer från olika offentliga organisationer, men också ett par utredare vid olika kommuner samt ett par tjänstemän på kommunala skolförvaltningar (det senare byggt på siffrorna i förra kapitlet som visade på en kraftig ökning av handläggare inom den verksamheten). Under våren 2024 gjordes också en presentation av resultat för en kommunal HR-avdelning, där de bland annat fick reagera på ett antal citat ur fokusgrupper/intervjuer. Vid ett par tillfällen har jag hänvisat till sådana reaktioner i texten nedan.

Poängen med kapitlet är alltså att ”byråkraterna själva” ges en egen röst. Ingen hade något problem med att se att det sker en process av byråkratisering, att organisationsprofessionella har en del i denna process, och att de själva därmed också på flera sätt är delaktiga i processen. I vissa fall pågick till och med redan på deras arbetsplatser någon form av arbete mot ”överadministration”, exempelvis genom arbete med tillitsbaserad styrning. Detta visar på att problemen är välkända. Diskussionerna var just också problemorienterade snarare än lösningsorienterade, och handlade primärt om vad som orsakar byråkratisering på deras arbetsplats. Fokusgrupperna med kommunikatörer och

ekonomer handlade dock också en hel del om dessa professionella roller i deras organisationer (de statliga fokusgrupperna var mer heterogena).

Informationen vi gav till fokusgrupperna i förväg återfinns i bilaga. Strukturen på kapitlet följer de olika aspekter av "accountability" som gick igenom i kapitel 2, här förenklat till "krav": politiska krav, sociala krav, legala krav, administrativa krav samt professionella krav (Bovens 2007) och hur de som tjänstemän förhåller sig till dessa krav.

## Ökade politiska krav?

Det råder en samstämmig bild av att de politiska kraven på offentliga organisationer har ökat. Tre underteman inom ramen för detta tema återkommer: 1, fler politiska uppdrag; 2, fokus på "snabb leverans"; 3, "rörig" intern organisering på grund av 1 och 2.

### *1, Fler politiska uppdrag*

I framför allt statliga myndigheter finns bilden av att det blir fler politiska uppdrag. En person säger att myndigheten får "50–60 specifika uppdrag förutom våran instruktion, så man är inne supermycket i detaljer liksom, blir det så mycket bättre av just det där kan man fundera på?". En reflektion är att de äldre personerna verkar problematisera denna ökning av politiska uppdrag mer, medan det för yngre kan vara så att de upplever denna situation som vardag. Några politiker har vi inte intervjuat, men det ligger nära till hands att göra tolkningen att det finns en "ängslighet" och ett behov av att visa upp politiska ambitioner. En kommunal utredare menar att detta fenomen är tydligt på den kommunala nivån:

Ja för det som jag försökte få in i dem var att "det här är ju er möjlighet att prioritera". Att liksom highlighta, vi vet att ni gör allt det här men just det *här* är det som vi tycker är viktigast under de kommande åren och därför vill vi sätta extra fokus på det. Men det vågade de aldrig. Utan de sa ju att *allt* är lika viktigt. Och försökte ha mål inom varenda liten verksamhetsgren, för att ingen skulle känna sig bortglömd.

*Var det politikernas inställning, att det var viktigt att visa "ni är viktiga, därför har vi mål för er"?*

Ja. För att samma sekund som de inte skulle ha med ett område, eller prioritera ett område, då skulle de ju samtidigt öppna upp för kritik, rent politiskt, att de inte prioriterade det *här*, att de inte hade med det *där*. /.../ [Kommunen] hade 78 olika

mål, ett år. Där man sa att alla mål är lika viktiga och alla mål ska träffa alla verksamheter. ”Det är ju samma sak som att ni helt avsäger er styrningen av verksamheten i kommunen och lämnar den till oss”, sa jag. (intervju)

Vad utredaren menar i citatets sista mening är att det alltså blir upp till tjänstemännen att göra prioriteringar bland alla de mål som politikerna formulerat. Utredaren förklarar detta med ”kontrollbehov” från politikernas sida vilket i praktiken dock leder till förlorad kontroll. Enligt en sådan tolkning leder en ökad mängd politiska uppdrag paradoxalt nog till ökad tjänstemannamakt. Det förefaller som att flera kommuners försök att implementera tillitsbaserad styrning just handlar om att minska antalet mål.

## *2, Fokus på (snabb) leverans*

Den ökade mängden politiska uppdrag leder också till ett ökat fokus på leverans till regeringen. Jag har tidigare (Hall 2015) berört att det finns tendenser till att myndigheter förändrar sig från att blicka ”neråt”, mot det samhälle som ska styras och stödjas, till att blicka ”uppåt”, mot de uppdrag som ska levereras till politisk nivå. Detta kan då ta fokus från andra viktiga områden som myndigheter bör ägna sig åt:

En liten anekdot från när jag precis börjat på X-myndigheten och kom in lite sent i ett regeringsuppdrag, och det började bli så otroligt mycket fokus på leverans, då var det ju ändå frågor som riktade sig ut mot kommuner i det här fallet, men då plötsligt var det så otroligt mycket fokus på rapporten till regeringen utifrån själva regeringsuppdraget. Innehållet, projektet eller uppdraget som vi skulle göra ute i det jag kallar för verkligheten, det kunde vi göra sen (fokusgrupp stat).

Flera vittnar om samma fokus på leveranser till regeringen, samtidigt som det givetvis är lätt att tänka sig att det i internationell jämförelse mycket småskaliga Regeringskansliet har svårt att hantera alla uppdragsrapporter som levereras in. Det är två olika logiker som samspelar här. För tjänstemän, inte minst på ledningsnivån, som får en ökad mängd politiska uppdrag, är det viktigt att göra ett bra jobb mot beslutsfattarna samtidigt som det finns en risk att de byråkratiska funktioner som behöver finnas för att svara upp mot politikernas krav stärks på bekostnad av andra funktioner. Den politiska logiken, däremot, bygger mer på att visa handlingskraft och snabb respons på yttre krav från samhället.

Precis, hela staben ska ju jobba tillitsbaserat, men politikerna har inte riktigt den tilliten. Alla politiker vill vinna valet och då gäller det att visa ”titta här nu har myndigheten som vi styr levererat” så det är ju en jättepess där som man känner,

att politikerna inte är nöjda. Det är en väldigt detaljerad återkoppling ibland, där jag ibland känner vänta lite nu, Mikael Damberg, hur ska han veta att antalet områdespoliser som vi har är en direkt, alltså om han får veta numerären, säger det något om att det går bra eller inte bra. (fokusgrupp stat)

Det är givetvis så att det har funnits ett politiskt tryck i många myndigheters verksamhet även tidigare, inte minst Polisen är ett bra exempel. Det mesta talar ändå för att trycket över tid har förstärkts, åtminstone på statlig nivå.

### *3, Rörig, oklar organisering*

Det politiska trycket har ökat kontinuerligt över tid, men det är besvärligare att reda ut hur detta påverkar de offentliga organisationernas inre arbete. I uttalandet från den kommunala utredaren ovan finns en hypotes om att ”byråkratin tar över” när politikerna prioriterar ”allt”. Kanske något liknande kan hittas på statligt håll. Åtminstone är de statliga fokusgrupperna mycket inne på att det skapas en oklar organisering kring de många politiska prioriteringarna. I fokusgrupperna glimtar en viss nostalgi fram kring en tänkt forntid då ansvarighetsstrukturerna, ”linjerna”, var tydligare. I denna bild kan man också skönja att vissa av tjänstemännen känner sig osäkra på var gränserna för deras mandat egentligen går. Cheferna beskrivs samtidigt som frånvarande i många processer (”de har så otroligt mycket administration” sägs det i en fokusgrupp), tjänstemännen måste på något sätt räkna ut sin roll själva. Och just när det gäller dessa frågor – vad en tjänsteman kallar förvaltningspolitik – är politiken tyst, förvaltningen får organisera sig bäst den vill, vilket i och för sig är i linje med ”tillitsbaserad styrning” som en del personer i fokusgrupperna refererar till.

Eftersom jag varit borta två och ett halvt år nu så kan jag uppleva att det är mycket mer inåtarbete i organisationen nu, och paketera om och man jobbar med strukturer och så, jag tror egentligen inte det påverkar själva kärnverksamheten, men det går ju åt tid, pengar, resurser för att, man paketerar om hela tiden, man försöker lösa ut det processororienterade arbetssättet, och samtidigt så lägger man alla verksamhetsplaner och mål och allting, man lägger det så att säga i vertikal struktur, jag tror inte man har liksom löst ut vad det är för modell som man har tänkt sig, utan man blandar ju hej vilt, och jag menar det här resonemanget om mål och mått också, det blir också att man blandar ihop allting, så att saker och ting går ju både på korsen och tvärsen hos oss (fokusgrupp stat)

Det tjänstemännen refererar till är att hans myndighet arbetar med en matrisorganisation (byggd på att verksamheten organiseras utifrån sina processer, en amerikansk managementmodell kallad Business process reengineering, som

övergavs i USA för mycket länge sedan). Här har vi en ganska avlägsen koppling till den politiska styrningen. Men processorganisering kan vara en konsekvens av fokus på många leveransmål, samtidigt som den är ett typexempel på när ansvar kan bli oklart.

I detta fall har förvisso myndigheten tagit egna beslut om organisering som inte politikerna lägger sig i. Men det verkar ändå finnas en koppling mellan de politiska uppdragen och organiseringen, ett slags stress. I de krav som ställs på samverkan mellan myndigheterna blir det tydligare hur de politiska kraven och oklarhet kring organisatoriska ansvar samspelar:

...apropå det här med mål- och regelstyrningen, när man sätter dom här holistiska målen då, det blir svårt att lägga dom målen på en myndighet, och få dom här behoven av samordning både mellan och inom myndigheter, vilken myndighet ska vara ansvarig för hållbarhet? För Agenda-målen? Varsågod Socialstyrelsen! Nej men det är ju, den här liksom koncernstyrningen i Regeringskansliet för staten, den hamnar ju på alla myndigheter på något konstigt sätt och myndigheterna får uppdrag och vi ska samordna varandra men vi kan ju inte styra varandra för så funkar det inte, det är konstitutionellt inte tänkt så, det gör ju att, det är samtidigt det som gör att jobbet är så roligt, men det tillför komplexitet i mål- och resultatstyrning, för det är skillnad att ha mål i sitt stuprör och ha mål som går på tvärs. (fokusgrupp stat)

Dessa oklarheter kring ansvar skapar byråkrati i samverkansprocesserna:

ja, vi har ju tillsammans med Socialstyrelsen ett sånt uppdrag att vi ska ta fram en strategi för psykisk hälsa och suicidprevention, och den går på tvärsen genom alla myndigheter. Jag är tack och lov bara med i utkanten av det här, för jag kan tänka mig vilket mastodontarbete det är, och det är så mycket diskussioner som man hör om hur alla dom här myndigheterna på något vis ska kunna enas om vilka gemensamma mål som man ska ha och strategier och hur man ska kunna följa upp det här och hur man ska kunna arbeta utifrån det. Det blir spännande att se hur det kommer att lyckas, men det är ju väldigt populärt som sagt, det här med samordning och samverkan och så, både inom och utom myndigheten. (fokusgrupp stat)

Här skulle man kunna invända att myndigheterna kanske gör det svårare än det behöver vara? Kunde det inte vara naturligare och enklare att samverka än hur det framställs? Och är det politikernas ”fel” – myndigheterna är i princip fria att organisera sig hur de vill och kan därmed försöka organisera sig så smidigt som möjligt och ta ansvar för sin samverkan? Jag ska återkomma till dessa frågor i avslutningen till detta kapitel, just här är meningen att utgå från fokusgrupps- och

intervjupersonernas egna upplevelser. Och då är det utan tvekan så att de politiska kraven upplevs spela stor roll och att detta skapar oklarheter.

## Ökade samhälleliga krav?

Det finns ett nära och ibland kanske till och med oskiljaktigt samband mellan upplevelsen av politiska krav och upplevelsen av samhälleliga krav. För det första finns ett konkret samband mellan politiken och dagordningen i medier och sociala medier. Detta är inget nytt, men sambandet har förstärkts i takt med att mediafixeringen inom politiken har ökat. Detta ska inte tolkas som att medias makt över politiken har ökat – det motsatta kan vara fallet (se till exempel Johansson 2021). För det andra läggs ett förstärkt fokus på kommunikation och synlighet i offentliga organisationer. Åtminstone sedan början av 1990-talet har offentliga organisationer lagt betydande resurser på (styrd) kommunikation och synlighet gentemot omvärlden (Hall 2015). Som vi sett tidigare har det lett till en kraftig expansion av kommunikatörer. En enkel orsak är att det finns nya tekniker för att göra organisationerna synliga och att kommunicera. Mer kritiska medborgare och medier lyfts också ofta fram som orsaker till utvecklingen, samtidigt som det ständigt finns misstankar om att offentliga organisationer visar fram en förskönad bild av den egna verksamheten. Komplexiteten i detta beskrivs av en (kommunal) kommunikationschef i en av våra fokusgrupper:

Det är ju ett väldigt lätt sätt att få poäng i media. Kommunikatörer är en lätt grupp att hacka på. Vad gör dom egentligen? Vad är syftet? Vi har ett internt propagandaministerium som förstör och försvårar för journalister osv. Samtidigt som jag i alla fall upplever det som att trycket bara ökar och ökar och ökar från verksamheten, dom vill ha mer och mer och mer kommunikation, dom vill ha bättre och bättre och bättre kommunikation, dom vill nå ut till invånarna, dom vill ta sitt demokratiska uppdrag på större och större allvar. (fokusgrupp kommunikatörer)

Det som uttrycks här är alltså en motsägelsefullhet mellan å ena sidan en ständig efterfrågan på mer kommunikation, å andra sidan ett missnöje med att det är så många kommunikatörer. I vissa fall är dock logiken bakom varför man arbetar mer med (en styrd) synlighet tämligen uppenbar, som i skolans värld:

Så det har ju blivit mycket större krav på lärarna, det här med *accountability* [anmärkning: hen använder faktiskt den engelska termen här, utan att intervjuaren gjort det tidigare]. Att kunna redogöra för elever och föräldrar varför man har gjort på ett visst sätt. Kanske också med risken att... ja lärare är mycket mer nåbara via mejl eller sms. Dom riskerar att filmas och hängas ut på sociala medier. Det fanns ju inte på kartan när jag blev lärare. Så det är ju tuffa krav för dem som väljer att

bli lärare. Man går in i något helt annat än hur det var för 30 år sedan. (intervju, enhetschef skola).

Ovanstående enhetschef kopplar inte bara utvecklingen till sociala medier utan i närmast ännu högre grad till skolvalet. Skolvalet har gjort skolorna till organisationer som nödvändigtvis måste vara öppna mot föräldrar och elever, då skolvalet har gjort föräldrarna och eleverna till kunder på en marknad. På så vis tar inte de samhälleliga kraven ”omvägen” via politiken, utan riktar sig direkt mot de offentliga organisationerna. I det här fallet är det uppenbart att skolan hamnar i en defensiv position. Efterfrågan på professionella kommunikatörer handlar då inte bara om att ta sitt demokratiska uppdrag på större allvar, som hävdades ovan, utan också om att försvara sig.

Jag tänker att man har otroligt mycket med medborgarna att göra, det är ju hela tiden medborgarinitiativ hit och dit, som i vissa verksamheter som inom vården, det är inte medborgarna, där är det brukarna som är i fokus och det blir ju på ett annat sätt. Här måste man liksom hela tiden hålla stånd mot medborgarna. (fokusgrupp ekonomer)

Förutom att verksamheten mobiliserar defensivt, finns givetvis också mer offensiva mediastrategier. Rätt många statliga myndigheter är inte särskilt uppvaktade eller kritiserade av samhället utanför, men kan ändå – eller kanske just därför – känna ett behov av att synliggöra sig själva och ”nä ut”, även i frågor där den bredare samhällsrelevansen kan ifrågasättas:

Vi behöver synas med pressmeddelanden, vi måste skicka ut, vi måste finnas på sociala medier, vilka målgrupper måste vi nå, den diskussionen fördes ju inte för 20 år sen. (fokusgrupp stat)

Även andra fokusgruppsdeltagare instämmer i att deras myndigheter har blivit mer inriktade på synlighet i media, eller åtminstone en beredskap på att de kan komma att synas i media, oavsett huruvida det sker med positiv eller negativ vinkling. Konkurrensen på uppmärksamhetsmarknaden har ökat. Denna inriktning på synlighet är svårbedömd när det kommer till att försöka förstå hur mycket merarbete det leder till (och detta kan förstås också variera mellan olika typer av verksamheter). Det råder också oklarhet kring vad som anses vara de professionella kommunikatörernas roll och ansvar i synliggörandet, och vad som är de ”vanliga” tjänstemännens ansvar. En fokusgruppsdeltagare på en statlig myndighet med mer analytiska uppgifter som ofta skriver rapporter, beskriver hur hen tidigare fick mycket stöd och avlastning av en kommunikatör på hens enhet,

men att det plötsligt blev besvärligare när antalet kommunikatörer gick upp från en till tre. Bara inom denna begränsade grupp om tre personer fanns helt olika uppfattningar om vad som är kommunikatörens ”egentliga” roll gentemot den övriga personalen. Detta skulle kunna ses som en grundläggande mekanism bakom hur intern tungroddhet skapas – från en flexibel och smidig, men givetvis också personkritisk (beroende av relationen till *en* kommunikatör) samverkan till en mer osäker relation mellan olika yrkesgrupper, som gör att ”saker tar längre tid”, skapar tungroddhet, och därmed byråkratisering. Samma fokusgruppsdeltagare vittnar också om en ökad osäkerhet som tar sig uttryck i mängden människor som ska läsa hens rapporter innan de får grönt ljus:

Apropå det här med tvärsarbete och hur många människor som måste bli involverade i det här arbetet, och det här att man måste förankra med alla, alla måste få vara med på tåget och känna till saker, för jag har precis tagit fram en ganska enkel text som vi ska publicera på en del sida på vår webb, som sammanfattar en undersökning. Och bara för skojs skull, eftersom jag tycker att det är så många personer som ska involveras, nu har jag räknat ut att det är tio personer som har granskat den här texten, en efter en, för den här personen på den här enheten måste, och sen den där chefen där, och så, och jag tycker att det är helt absurt, tio personer, sen vet jag att det är två till som måste granska, så sammanlagt tolv personer ska granska en ganska enkel text, jag tycker att det är ett så otroligt resursslöseri. (Fokusgrupp stat)

I detta citat har vi rört oss ganska långt från ”triggern” i form av samhälleliga krav via media eller medborgare. Likväl förefaller det finnas någon form av koppling även om sambandet är besvärligt att reda ut. Weicks (1995) begrepp ”enactment”, i denna form ett slags ”utagerande” av omvärldens krav, kan användas här. Det verkar finnas ett internt, förgivettaget antagande om att omvärlden har ett mycket stort intresse för de texter som lämnar myndigheten. Med stor sannolikhet stämmer inte detta antagande med verkligheten, men det är inte poängen här för det interna antagandet handlar egentligen inte om omvärlden utan om den interna organiseringen. För att ”agera ut” denna föreställning om omvärlden krävs därför ett alltmer komplicerat arbete för att ”få ut” en text, det vill säga en komplex organisering. I citatet talas samtidigt om samarbete ”på tvärs”, vilket antyder oklarhet rörande interna auktoritetsrelationer. Det är därmed bäst att försäkra sig om att även den och den personen får läsa rapporten, vad som går under den svenska termen ”förankring”. Denna ängsliga process kan samtidigt också tolkas som revir- och maktstrider eller, om man vill vara mindre dramatisk, markeringar. Med andra ord är det svårt att sortera in uttalandet i citatet i ett speciellt fack – såväl föreställningar om omvärlden, som ängslighet



över att förbigå någon, revirmarkeringar och oklar auktoritet förefaller vara involverat. Resultatet blir mer tungrodda processer.

### Ökade legala krav?

Politiska och legala krav hänger förstås intimt samman. Om det gäller lagar så är det riksdagen som stiftat dem och således kommer de från politiskt håll. Likväl kan det vara meningsfullt att separera dem analytiskt. För det första förknippas politisk styrning ofta med vad som sker i ett ”nu”, i termer av styrsignaler och uppdrag från aktuella politiska majoriteter, medan lagar kan vara gamla och stiftade i en äldre politisk majoritetssituation. Polislagen är exempelvis från 1984 (om än ofta ändrad) och upplevs sällan som ett uttryck för aktuell politisk styrning även om den är stiftad av politiker. För det andra går en trend av ”juridifiering” (Magnussen & Banasiak 2013, uttrycket är även välkänt bland praktiker, se till exempel citatet nedan) över världen. Politiken har förstås sin roll i denna trend, men den brukar vanligen ses som separerad från politik och kopplad till (bland annat) förstärkta individuella rättigheter, exempelvis de patienträttigheter som beskrevs i första kapitlet. Inom områden där individuella rättigheter kraftigt förstärkts, exempelvis skolan, råder det inget tvivel om att de legala kraven medför byråkratisering:

Den interna organiseringen har sett lite annorlunda ut... bland annat för att stödja rektorn i den här starka juridifieringen vi har fått av skolan. Man kan tycka vad man vill om det men det är så det ser ut. Min enhet, kvalitet och utvecklingsenheten, exempelvis, om vårdnadshavare sänder in klagomål till förvaltningen utifrån 4 kap skollagen om klagomålshantering, då är det en del av mina medarbetare som utreder klagomålet, i stället för att rektorn ska göra det. Likaså om en vårdnadshavare till exempel gör en anmälan till Skolinspektionen eller till barn och elevombudet, till exempel om man blivit utsatt för kränkningar eller är missnöjd med särskilt stöd, då är det också mina medarbetare som bistår i dom utredningarna. I mindre kommuner är det kanske rektor själv som får göra det... (intervju med enhetschef, grundskola)

Det går att diskutera lagtolkning här, då det i vissa fall kan handla om att kommuner och myndigheter övertolkar lagkraven. Oavsett vilket har regleringen på skolans område ökat, vilket byråkratin behöver anpassa sig till.

Inte bara sektorsvis utan också generell lagstiftning har ökat. Förutom kommunikatörer drabbas också ofta svällande HR-avdelningar av kritik. När vi har intervjuat HR-specialister har ett vanligt svar på denna kritik varit att de ofta bara följer lagstiftning och att medarbetare – exempelvis chefer – inte har koll på

hur mycket mer lagstiftning det numera finns på områden som arbetsmiljö och arbetsrätt. HR blir då ”uttolkaren” av denna lagstiftning som cheferna inte har möjlighet att sätta sig in i. På det sättet får HR en central position i relation till chefer inom alla offentliga verksamheter.

Redan tidigare har beskrivits hur staten blir mer kontrollerande, medan det operativa utförandet delegerats. Detta har inneburit att flera myndigheter har fått som enda funktion att ”tillsyna”, det vill säga att utförare – myndigheter eller kommuner – följer lagstiftningen och gör rätt. Man kan tala om en tilltagande revisionspraktik som gjort sig gällande i hela västvärlden under senare decennier, fångad i Michael Powers (1997) begrepp *Audit Society*:

Men sen det slog mig också med den här överbyggnaden som vi pratade om, nåt som också kommit på senare tid är ju EU-förordningar och Schengen och sådär, det där trillar ju ner ganska mycket i polisverksamheten, alltså återrapporteringar i olika överstatliga former, och det har ju liksom blivit nåt nytt som har singlat ner här liksom över tid. Det är en del. Och sen tänker jag bara på mig själv, vi blir fler och fler på internrevisionen, man ser att Riksrevisionen blir mer och mer, BRÅ får runt och gör fler och fler uppföljningar. (fokusgrupp, stat)

När man talar om en tilltagande revisionspraktik är det således inte bara revisorer i snäv mening som avses, utan även granskande och tillsynande myndigheter såsom Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och en rad mindre kända tillsynsmyndigheter samt mer generellt inriktade myndigheter såsom Riksrevisionen. Tillkommer gör privata företag som gör granskningar av exempelvis kommuner, såsom KPMG och EY. Den tilltagande revisionspraktiken är också en breddad sådan – i det traditionella revisionsbegreppet avses framför allt finansiell revision, men dagens revision handlar om en mängd andra saker (Riksrevisionen granskar till exempel ofta effektivitet, som är ett brett begrepp), men det vanligaste för de flesta tillsynsmyndigheter är ändå att se till att lagar och regler följs. Detta innebär ett omfattande arbete från den granskade organisationen att göra sig ”granskningsbar”, att skapa synliggjorda processer som kan granskas, exempelvis system och dokument. Forskning om granskning visar nämligen på att det ofta är dokument och/eller system (exempelvis datasystem, se exemplet om järnvägsinspektion i kapitlet om Trafikverket) som granskas av tillsynsmyndigheter, snarare än operativa verksamheter (Jacobsson, Pierre & Sundström 2019). En enkel förklaring är förstås att tillsynsmyndigheterna har svårt att hinna eller ha möjlighet att granska något annat. Ett exempel som nämndes i förra kapitlet var hur nöjda Skolinspektionen var över den skriftliga

dokumentationen av kränkningar på en viss skola. Den HR-avdelning som fick reagera på en del citat från intervjuer och fokusgrupper menade att mycket dokumentation görs som ”skyltfönster” utåt, exempelvis mot revisorer och myndigheter såsom Arbetsmiljöverket. Många kritiska frågor kan ställas här – exempelvis vad det innebär att granska organisatoriska skyltfönster snarare än operativa processer – men i detta sammanhang kan det bara konstateras att tilltagande granskning liksom organisationers anpassning till att vara granskningsbara bidrar till byråkratisering. Det är här också värt att poängtera att granskningen ytterst emanerar från de lagar och regler som politiker – som ofta ondgör sig över för mycket administration – själva stiftat.

### Ökade administrativa krav?

vi ska styra allting på siffror och på excelfiler, och vi premierar också mycket, åtminstone hos oss som är en ingenjörstad, men jag tror det är så på ganska många olika ställen, vill man bli premierad, då ska man ta fram nån typ av styrning som nån annan ska liksom leverera in material till, fastän den styrningen kanske inte alltid behövs, utan då blir det lite så här, jag levererar in ett styrdokument som får godkänt, då måste dom bemanna upp för att kunna svara på mina frågor, och då behöver jag bemanna upp för att kunna hantera deras svar. (fokusgrupp kommunikatörer)

Att de administrativa kraven upplevs öka har redan framgått. Såväl politisk styrning som legala krav översätts till administrativa krav internt inom offentliga organisationer. Det går inte helt att separera de olika kraven från varandra. Men vad som framgår i citatet ovan är att administrativa krav också genereras internt, inom offentliga organisationer. Frågan om (upplevt) ökade administrativa krav genereras av yttre aktörer (EU, riksdag och regering, myndigheter, andra organisationer) eller skapas internt inom offentliga organisationer är svårämbar. Statskontoret har vid flera tillfällen berört denna fråga. I en rapport (2016:19) konstaterade man just att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning administrationen är internt eller externt genererad vid myndigheterna. I en enkät med administrativa chefer som redovisas hävdar 37 % att det främst är den egna myndigheten som genererar de administrativa kraven, medan siffrorna för att det är regeringen eller andra myndigheter som genererar dem faktiskt är något lägre (Ibid: 24). I en senare rapport hävdar Statskontoret (2022:9) mer entydigt – fast den rapporten gäller kommuner – att det är de statliga kraven som genererar administration.

Ibland hänger de förstås samman – någon form av externt tryck leder fram till interna krav som ibland kan uppförstoras, vad som kallades administrativa snöbollseffekter i förra kapitlet. Bland de fokusgrupper och intervjuer som gjorts framgår i alla fall ett antal anledningar till administrativa krav som inte har med politik och lagstiftning att göra, utan snarare organisation. I citatet ovan framställs det närmast som status att generera administrativa krav på andra, man ”premieras”. En förklaring till detta fenomen som framförs i andra fokusgrupper är en otydlig organisation med otydliga ansvar.

Om vi tar ekonomi så heter den funktionen ekonomi och styrning, fast många kallar den ekonomi och störning, för det är precis så man upplever det, en sån mängd med saker som bombar ut, alltså vi skulle kunna hålla på och sysselsätta varann, vi har ju nätverk för riskstrateger som är världsmästare i det, vi har en säkerhetsorganisation, bara namnet låter ju som att säkerhet, det hanterar vi i rummet där borta. Och här håller vi på och gör nåt annat. Det blir ju alldeles för mycket sånt här, jag tänker att vi skulle ha behövt gå tillbaka till en tydligare organisation, ett linjetråd. (fokusgrupp stat)

Vad som sägs här – om vi tar ”säkerhet” som exempel – är att denna ”boxas in” i en särskild avdelning. För att uppmärksamma andra avdelningar eller hela den övriga organisationen på sina frågor måste avdelningen därmed generera administrativa krav på andra. Det handlar således inte om att kraven är ett självändamål utan snarare om ett grundläggande funktionssätt som organisationen har när den är organiserad på detta sätt (med ekonomi för sig, säkerhet för sig, etc.). Frågan om en ”tydligare organisation” dök också upp i en annan fokusgrupp:

det fanns skulle jag säga en väldig effektivitet, beroende på vad man lägger i det ordet, i att det ändå fanns en struktur att jobba i förvaltningen med stuprör, och med tydliga ansvar och mandat. Och jag upplever att vi ibland, vi har liksom tagit bort, visst man kan kanske säga att det är en ambition till nån slags tillsitsstyrning, men man har tagit bort en viss grad av styrning, men det är lite oklart vad den är ersatt med, och det gör också att ibland rollen som tjänsteman blir otydligare /.../ arbetsuppgifterna är inte standardiserade, alltså det finns mycket utrymme att själv utforma hur man jobbar, både syftet och taktiskt, på ett sätt som jag inbillar mig att det kanske inte var lika mycket förut, om man nu ska göra nån slags tidsjämförelse. (fokusgrupp stat)

Det är möjligt att det ligger viss nostalgi i dessa uttalanden om tydliga linjer och stuprör, men oavsett vilket råder det en oklarhet kring hur mycket inflytande de olika organisationsinterna funktionerna har över varandra, vilket också kan

kopplas till spänningar mellan olika professionella kompetenser som jag återkommer till i nästa avsnitt. Med tydlighet avses här alltså att det framgår tydligt vad man ska göra och vad man inte ska göra. Man får själv utforma sin arbetsuppgift, vilket ligger i linje med det tidigare citatet om att den självständigt utformade arbetsuppgiften blir att uppmärksamma andra delar av organisationen genom att ställa krav på den, en process som påminner om Parkinsons lag:<sup>23</sup>

Nej men jag brukar ju lite provokativt hävda att vi har för mycket pengar, vi har gått ifrån att ha ungefär 50 miljarder i omsättning för fem år sen, nu är vi uppe i 73 miljarder eller nåt sånt, blir 90 miljarder nästa, vi har gått från 6000 anställda och blivit 10,000 anställda, och jag brukar vara lite provokativ och säga att det är mycket lättare att sitta på kontoret och fifflura med olika saker och skriva om hur folk borde bete sig, eller skissa på nånting. Jag har också haft ganska hetsiga diskussioner med, det är ju mitt jobb höll jag på att säga, men alla kommunikatörer vill vara coacher, så vi har 200 kommunikatörer som vill berätta för andra hur dom borde göra, vi har jurister som vill gå omkring och berätta för dom andra hur dom borde göra, men det finns ju liksom inga som vill hjälpa mig som chef! Det är samma på HR, våra rekryteringsspecialister, dom kommer med nio checklistor som jag borde tänka på när jag anställer, men det är ingen som vill kavla upp och hjälpa mig att anställa! (fokusgrupp stat)

Detta citat visades för den kommunala HR-avdelning jag gjorde en presentation för våren 2024, och samtliga närvarande instämde starkt i det,<sup>24</sup> trots att de alltså själva är HR-specialister. För det första menade de att de kände igen sig i att ingen vill göra den ”enklaste” administrationen. För det andra ansåg de att det finns en övertro på manualer som ska följas. För det tredje menade de att flera olika yrkesgruppers arbete tenderar att teoretiseras samtidigt – ”vi driver professionaliseringen i olika skrån”. Detta kan ses som en ”höjd ambitionsnivå” men att det tenderar att leda till ”friktioner” (diskussion vid presentation av resultat 2024).

Att det blir så många kravställare som definierar sina egna krav leder samtidigt till otydlighet i ”linjen”, vem är det som bestämmer eller kan bestämma vad jag ska göra egentligen?

Har du en väldigt rak organisation, du vet exakt, mitt stuprör, det här och det här förväntas av mig, då är det ju väldigt lätt att hoppa in i den organisationen. Så fort

---

<sup>23</sup> Parkinsons lag - "En arbetsuppgift kommer att utvidga sig så att den fyller den tid som är tillgänglig för att utföra den." (Parkinson 1958)

<sup>24</sup> Citatet visades också vid en föreläsning för en stor kommunal förvaltning (ca 200–300 personer) och ledde till spontana applåder.

man börjar platta ut det hela, man förväntas ta egna initiativ och hitta egna uppgifter som nån kanske inte har sett innan, då finns det en öppenhet för förvirring. (fokusgrupp stat)

Förutom att avdelningarna vill vara kravställare utåt i organisationerna tillkommer också de möjligheter som digitaliseringen ger att kontrollera saker på ett mer hierarkiskt sätt:

Kontroll. Vi vill ha kontroll. Organisationer hatar osäkerhet. Och IT och den tekniska utvecklingen gör ju att vi kan hitta mer att kontrollera, och följa upp. Och då blir det ju för mycket. Vi har ett systemtänkande som slår fel på det viset. (Intervju med HR-specialist)

I stället för horisontella relationer mellan avdelningar relaterar detta till vertikala relationer internt, att det finns förstärkta möjligheter för chefer och andra på högre nivå att kontrollera, bygga rutiner och stärka krav på digital dokumentation:

...dom flesta forskare försöker ju följa regler och anvisningar, sen finns det några som man ser som utnyttjar system och så, och då bygger man upp system för att ingen ska kunna göra fel budget, men det blir en väldigt administrativt lång process som bara upplevs hos forskare som att det tar tid, och där just om man tittar på KI, där har man byggt en hel organisation kring att stödja forskningsansökningar, men i realiteten bygger man på mer administration. (fokusgrupp stat)

Enligt flera personer leder detta vertikala fokus på kontroll till att nya kompetenser, organisationsprofessionella med andra ord, anställs. Denna process riskerar samtidigt att tränga ut ”riktig” kompetens enligt en annan fokusgruppsdeltagare:

vi behöver folk som är kompetenta, mitt i det här checkliste-, leverans-lik som, ”vi levererar inget på vår expertenhet så nu måste vi anställa fem utredare till” för att få ut våra rapporter lite oftare, så vi kan visa att vi gör nåt. Sen tillbringar utredarna halva sin arbetstid med att sitta i samordningsmöten med kommunikatörer om vilken mall... Alltså en anledning till att det behöver anställas fler är faktiskt att dom anställda inte är tillräckligt kunniga på sitt jobb, ibland, men dom tillåts vara det för det är inte det vi mäts på. (fokusgrupp stat)

Den avslutande meningen anknyter till diskussionen i kapitel 2 om att det delegerade resultatansvaret bara mäter viss ”produktion”, samtidigt som administrativt – potentiellt byråkratiserande – arbete går under radarn.

Många administrativa krav är externt genererade – de kommer från politik och lagstiftning. Men i detta avsnitt framstår det tydligt att offentliga organisationer också självgenererar byråkrati internt. För det första sker detta genom vertikal styrning – att det finns ett behov för chefer och andra på högre nivåer i organisationen att kontrollera vad man gör på lägre nivå och att ställa krav på att arbetet dokumenteras. Det är förstås inga nya fenomen men förutsättningarna för mer kontroll och dokumentation har ökat, inte minst genom digitalisering. Men för det andra sker det också i horisontella relationer mellan grupper och avdelningar som ställer olika krav på varandra i en situation där det inte är helt klart vilka krav man kan ställa på varandra utifrån en linjestruktur, och där olika former av kompetensstrider verkar vara involverade. Jag ska övergå till att beskriva denna faktor – kompetensstrider – i nästa avsnitt. För det tredje gör den relativa styrkan hos de olika kompetenserna att linjen – den vertikala relationen – blir otydlig. Detta kan också tolkas som ett uttryck för den betydande frihet som offentliga organisationer i Sverige har att organisera sig och lägga upp sin verksamhet själva, en frihet som nog inte är allena saliggörande om man vill undvika byråkratisering, åtminstone inte om den kombineras med administrativ professionalisering och hög status för administrativa funktioner.

### Professionella krav?

Det är välkänt att samhället genomgått en professionaliseringsprocess i termer av att långt fler människor än tidigare har en högre utbildningsbakgrund och att fler professioner har utvecklats som pockar på uppmärksamhet för just sin professionella kompetens. Det är lätt att se att en sådan utveckling kan leda till kompetensstrider mellan olika grupper inom en organisation. Framför allt kan man nog konstatera att grupper med inte helt erkänd professionell status – exempelvis controllers, HR och kommunikatörer – behöver ägna sig särskilt mycket åt ett slags ”professionalisering på jobbet” eftersom utbildningsbakgrunden inte ger den självklara legitimitet som finns hos vissa andra grupper (exempelvis läkare). Att ställa administrativa krav (i bred mening) kan vara ett sådant sätt att arbeta med den egna professionaliseringen och få gehör för sin kompetens hos andra:

Ekonom är ju ingen legitimerad titel, det blir ju mycket vad man gör det till själv, det finns väldigt mycket att ta i beroende på vilket intresse man har och hur man klickar med verksamheten. Men det finns otroligt mycket spännande utmaningar som man kan få göra som ekonom, jag har inte jobbat här som man säger den i traditionella controllerrollen, det har jag gjort tidigare men här har det varit andra typer av ekonomroller, och jag skulle väl också vilja säga, att vi går mot det här att

enklare arbetsuppgifter försvinner och omsätts till annat, det kommer, kompetenskraven på ekonomer kommer att höjas inom offentlig sektor.  
(fokusgrupp ekonomer)

Här har vi ett tydligt exempel på ”professionalisering på jobbet”. De positiva inslagen i denna professionaliseringsprocess är också tydliga. Det låter måhända negativt när jag ovan skrev om kompetensstrider och att professionaliseras genom att bli kravställare på andra, men i detta citat ser vi en genuint positiv uppfattning om utvecklingen: ekonomer blir mer kompetenta, de kan därmed få mer ”spännande utmaningar” och de kan därmed hjälpa ”verksamheten” mer. Samma positiva syn på professionalisering betonades starkt i vår fokusgrupp med kommunikatörer. Deltagarna ansåg att kommunikatörer har väldigt mycket att ge verksamheten. Enligt samma fokusgrupp har kommunikatörer ofta haft alldeles för enkla uppgifter, i stället hävdade man att kommunikation som sådan – som är kommunikatörer i förbund med verksamheten – är en kärnuppgift.

jag hittade en kommunikatör förut som satt och kverterade ettusen kuvert, ja men det fanns ingen annan som kunde göra det. Det som händer då, det är ju att man blir mer och mer en allt-i-allo-funktion, som sitter och gör allt möjligt sånt där som administratörer gjorde förut för dom har tagits bort nu, men behoven finns kvar, dom här mellanrumsfrågorna, och då läggs det på kommunikatörer, nån ska fixa personalfesten, nån ska fixa krukväxter och nån ska fixa papperstömningen och sätta upp en skylt i sopsorteringen, och då hamnar det på kommunikatören, men om man vill professionalisera yrket, då behöver man ha kommunikatörer som finns fysiskt i verksamheten, som hör snacket vid kaffeautomaten, som finns med i dom lokala ledningsgrupperna, som känner cheferna, som känner chefernas behov och känner målgrupperna, men som rapporterar i en kommunikationsorganisation, alltså man är centralt organiserad men sitter fysiskt ute i verksamheten.  
(fokusgrupp kommunikatörer)

Den ”kommunikationsorganisation” som refereras till är en särskild form av organisation i organisationen som har ansvar för kommunikationen. Fokusgruppen var mycket inne på denna modell som emanerar från idén om den kommunikativa organisationen, lanserad av ett antal forskare vid Lunds universitet (Falkheimer & Heide, red., 2011). Exemplet är intressant då det visar hur forskning kan tas i anspråk för att internt stärka en yrkesgrupp med relativt svag professionell status och legitimitet. Oavsett om idéerna är goda eller inte medför anspråken på inflytande och respekt för den professionella kompetensen eventuella störningar för resten av organisationen:

ja ni frågade ju lite grann efter trender och jag tänker att professionalisering skulle



vara en sån om jag zoomar ut lite sådär på trender. Jag tror vi är uppe i 250 befattningar eller nåt sånt där på X-verket, det kommer ju namn på saker som man inte begrep att man behövde (skratt) förrän... så vi blir väldigt specialiserade tänker jag i olika saker och ting. (fokusgrupp stat)

Att befattningarna ("titlarna") ökar i offentliga organisationer (ofta efter inspiration från det privata näringslivet) har konstaterats och kritiserats av många (se till exempel Alvesson 2006), men de är egentligen mest det yttre uttrycket för att fler är högskoleutbildade, fler har en specialutbildning som samtidigt kanske har (relativt) svag status och legitimitet och att dessa yrkesgrupper rätt naturligt försöker få gehör för sina frågor. Organisationerna blir som politiska system i miniatyr där kompetenser och krav förhandlas. Ska vi vara en kommunikativ organisation eller inte? Vem beslutar i så fall om det? Bör någon – chefer? Lokala politiker? – hålla emot denna utvecklingsprocess?

Som framgick i avsnittet om samhälleliga krav är flera yrkesgrupper medvetna om att de är ifrågasatta, och har försvar för det. Ett slags försvar är att hänvisa till forskning ett annat är att hänvisa till legala krav:

Det är verkligen så att vi ska vara stöd, men i det stödet så ingår också att styra så att de gör rätt. Så jag tycker inte om när man pratar om HR som att HR ska vara en slags servicefunktion som gör precis det som cheferna vill. För då är det väldigt lätt att man hamnar i en utveckling där HR sitter och gör administration. Och de får inte den där inputen och styrningen som de faktiskt behöver för att dom ska både följa lag och rätt, men också utifrån att vi har vissa kunskaper utifrån vår profession. Om hur man bör hantera ett ärende och sådär. Så jag brukar säga att det både är styrande och stödjande, eller att i stödet ligger också en styrande del. (intervju med HR-specialist)

Distinktionen mellan styr och stöd återkommer jag till i den avslutande diskussionen av detta kapitel. När det gäller personalärenden ligger alltså den professionella kompetensen relativt nära lagstiftningen. Åtminstone återopas denna relation i citatet. Samtidigt pekar intervju- och fokusgruppspersoner kritiskt på att det finns en tendens att HR fjärmars sig från verksamheten och går in i avskild tillvaro som ett slags separat organisation, vilket rent konkret tar sig uttryck i att hela HR-verksamheten centraliseras och försvinner från kärnverksamheten.

Vi har ju verkligen sett den här centraliseringen av HR och kommunikation, där varje avdelning hade sina kommunikatörer innan, och vi hade vår HR-person men dom har gått nu till centrala funktioner på förvaltningen. Alla som inte jobbar på

just HR- och kommunikationsavdelningen är väl överens om att det är mycket, mycket sämre, svårt att få kontakt, men jag vet inte om det är nån vilja att jobba, att det är roligare att jobba med strategiska kommunikationsfrågor och HR-frågor än att jag hela tiden knackar på och frågar hur det nu var med föräldraledighetslönstillägget och sånt som jag innan kunde göra när vi hade en HR-person och kommunikatör som jag kunde fråga om typsnitt och färger för färgblinda i mina rapporter. Nu får jag kontakta den centrala funktionen i stället. (fokusgrupp ekonomer)

En HR-konsult, före detta HR-chef i såväl offentlig som privat sektor, anser att HR blivit en ”strategisk” verksamhet som agerar kravställare ut mot organisationen

HR har fjärrat sig från verksamheten. Och det har jag märkt även när jag har varit ute på de här företagen, så har jag fått jobba väldigt hårt med att få HR att gå ut på golvet. Man måste vara ute i verksamheten. Lära känna verksamheten. Och inte bara som man säger ”vi har inte tid med det här, vi vill bara vara ett chefsstöd”. Eller ”coacha cheferna” är ju vanligt då. Man vill jobba strategiskt och coacha cheferna så att de gör rätt grejer. (intervju med konsult, före detta HR-chef)

Intressant är att hen alltså hänvisar till ”företagen”, vi har troligen att göra med ett professionaliseringsfenomen som gäller såväl privat som offentlig sektor. Med dessa citat ska inte förstås att det finns en ständig strävan från dessa yrkesgrupper att fjärma sig från kärnverksamheten och centraliseras. För det första finns uttalanden från dessa yrkesgrupper att det i och för sig kan vara bra att vara centralt organiserad, men att man ändå bör sitta ute i verksamheten (fokusgrupp ekonomi och fokusgrupp kommunikatörer, samt den kommunala HR-avdelning som bland annat fick reagera på ovanstående citat). För det andra har centraliseringen varit en administrativ trend som inte nödvändigtvis har drivits av dessa grupper själva utan av deras högsta chefer.

Även bland ekonomerna uttrycktes en önskan att jobba med mer avancerade uppgifter.

det pratas ju hela tiden om alla system som har kommit, som man kallar beslutsstödsystem för chefer, följa personal, ekonomi, andra verksamhetsmått som man bakar ihop. Det är för att dom ska klara sig själva så att vi ekonomer kan göra mer avancerade analyser, jobba med vissa projekt, hålla på och inte behöva vägleda dom i det alldagliga, men jag tycker att man är för dålig på att trycka på, jag har börjat bli sån nu att den här enkla frågan det kan ni lösa själva, ni har ju den informationen, så att ibland tycker jag det är för lätt att fråga ekonomen. (fokusgrupp ekonomi)

Specifikt inom ekonomiskrådet har beteckningen ”controller” spritt sig snabbt. I en fokusgrupp för ekonomi sades det att det är en fin titel men egentligen inte så mycket annorlunda än titeln ekonom. En deltagare menade att det statusmässigt inte är någon skillnad, men i SCB:s lönestatistik framgår att controllers åtminstone inom staten ligger betydligt högre i lön än ekonomer.

Sammanfattningsvis pågår helt klart professionaliseringsprocesser inom de offentliga organisationerna i takt med att nya yrkesgrupper gör entré, yrkesgrupper som nästan uteslutande har en högre utbildning bakom sig men som ofta är medvetna om att deras interna legitimitet är eller kan bli ifrågasatt. En defensiv position är därför rätt vanlig. Hur mycket detta genererar administration är svårt att mäta, det är ingen självklarhet att just dessa yrkesgrupper ”vill” generera mer administration i verksamheten än andra, och det är heller ingen självklarhet att de sakområdesprofessionella alltid vill ägna sig åt sin kärnverksamhet (det kan finnas en lockelse i att övergå till administration även för dem, se till exempel Åkerström med flera 2021). Men det är otvivelaktigt att det skapas en otydlighet i organisationerna, där på sätt och vis olika organisationer i organisationerna skapas, om vilka krav som ska gälla samt att dessa processer i samband med administrativ centralisering hänger ihop med den amatörisering av administration som beskrevs i förra kapitlet – det vill säga att administration överlämnas till yrkesgrupper som inte är utbildade för att utföra den, vilket kan skapa tungroddhet och ineffektivitet.

Som nämndes i inledningen var egentligen samtliga intervju- och fokusgruppspersoner medvetna om att det sker en byråkratisering och att de som organisationsprofessionella är en del av den. Ändå förekom plötsligt i en fokusgrupp nya förslag på professionalisering:

nu får jag tillfälle till min väldigt vanliga käpphäst, och det är att det är alldeles för mycket innehållsintresse hos dom personer som man tillsätter som projektledare. Projektledare är en egen profession anser jag, där man inte ska kunna innehållet eller i alla fall inte vara engagerad i innehållet, man ska bara förstå innehållet så mycket att man vet vilka personer man ska stoppa in i ett rum och säga att dom får inte komma ut förrän dom har bestämt det som behöver bestämmas. (fokusgrupp stat)

Efterfrågan på nya professionella verkar onekligen ändlös.

## Sammanfattande diskussion

Bara för att information från byråkraterna själva har återgetts i detta kapitel är det inte säkert att de sitter inne med den så kallade sanningen. Vi kan ta frågan om politisk styrning som exempel. Det förefaller som att det politiska trycket har ökat, i form av krav på snabb handlingskraft och snabba leveranser, åtminstone på retorisk nivå. Samtidigt visar ny forskning att de detaljerade återrapporteringskraven på myndigheters prestationer (i regleringsbrev) faktiskt har minskat sedan cirka 2010, kvantitativt sett (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2021). Mängden detaljerade återrapporteringskrav i regleringsbrev är förvisso bara ett sätt att mäta politisk styrning, men man kan ändå fråga sig om det inte ibland är så att tjänstemännen själva väljer att överbetona politisk styrning som orsak bakom att (problematiske) saker händer, eller att de måste göra på ett visst sätt. Jag var inne på detta i förra kapitlet gällande administrativa snöbollseffekter – att ett politiskt krav eller ett lagkrav av någon anledning förstärks eller överdrivs på lägre nivåer. Uttryckt på ett annat sätt verkar det finnas en vilja att göra sig styrbar, att – på gott och ont – göra sig till ett subjekt som styrs av någon annan. Ska det då inte vara så i en demokratisk stat? Förvisso, men det kan finnas medvetna och omedvetna orsaker bakom varför politiska styrsignaler överdrivs:

- Ett mer medvetet incitament är att man delar politikens prioriteringar och vill göra sig nyttig som ett politiskt verktyg
- Måhända mindre medvetet vill man ha någon att skylla på eller frånta sig ansvar från saker som händer
- Politikens styrningskrav kan upplevas som problematiska men ändå ge vissa karriärmöjligheter
- Politiska uppdrag ger en möjlighet att öka sin makt
- Eller tar man helt enkelt de politiska styrsignalerna på mycket stort allvar, vad som i EU-litteraturen ibland kallats ”överimplementering” (Dimitrakopoulos 2001).

Detta ska inte tolkas som kritik av de personer som delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter i detta kapitel, mer som en källkritisk fotnot, åtminstone när det gäller den politiska styrningen.

Frågan om byråkratisk makt aktualiserades i en av punkterna ovan. Med makt menas här knappast individuell makt utan mer makt som grupp, och förmågan att sätta den organisatoriska dagordningen. ”Stödfunktioner” är något som ofta

omtalas, men som vi såg i senaste avsnittet menar en del organisationsprofessionella också att de håller på med styrning. Detta kan ibland dock upplevas som känsligt, vilket framgår av denna konversation i en fokusgrupp:

A: jag kan ju bara säga personligen att fokusera på att förbättra stödet så får man på köpet en bättre styrning.

B: instämmer. Lite den resan jag gjort från att bara sitta centralt och ta fram rapporter till att bli mer initiativtagande. Se sambanden och komma med egna förslag.

C: får jag problematisera lite granna? Jag tänker på just det här att vi tänker att vi utgår rätt mycket från stödjanperspektivet. Men om jag då tänker mig att jag stödjer kommundirektören i kommundirektörens arbete med att styra organisationen. Är jag då en del av styrningen eller bara ett verksamhetsstöd? Och hur ska jag agera utifrån det?

A: jag tänker verkligen att mitt uppdrag när jag var ekonomichef på [organisation] var ju att skickliggöra Claes [fingerat namn] att nå målen, att han ska lyckas i sin styrning. Men att fokusera på att vara ett bra stöd.

C: men om man då vänder på det, du träffade då å andra sidan andra ekonomer och controllers och ekonomichefer och företräder ju Claes då i en sådan situation. Utövar du inte styrning i det läget då?

A: jo. jo. jo. Det ena utesluter ju inte det andra...

C: jag bara tänker på att om vi inte medvetandegör att vi faktiskt gör det, så finns det ju en risk att vi styr fel. Att vi har en påverkan bara genom att vara ekonomer, att vi säger att det går inte, vi har en årsbudget. Då har vi ju faktiskt aktivt gått in och styrt, tänker jag nånstans. Även om vi tänker att vi bara svarade på en fråga. För styrning tänker jag, det är väl egentligen bara hur det uppfattas i andra änden, snarare än det självupplevda hos oss själva? (fokusgrupp ekonomi)

Den trevande diskussionen här vittnar om att det är känsligt med byråkratisk makt. Kanske att uttrycket ”stödfunktion” rentav är en eufemism för att täcka över att det i själva verket också handlar om makt?

På grundval av vad som beskrivits i detta kapitel kan en relativ tydlig bild av ökad byråkratisering, och vad som orsakar den, tecknas:

1, Externt genererade politiska, samhälleliga, legala och administrativa krav upplevs ha ökat. Det beror på politikernas ökade vilja att styra mer, på ett upplevt mer krävande, omgivande samhälle som man behöver visa upp ett slags ”styrd transparens”, på juridifiering, samt på kontrollbehov och administrativa snöbollseffekter. Sammanhängande med dessa utvecklingslinjer sker en professionalisering av vissa sysslor som kan tendera att förstärka dessa externa krav.

2, Internt finns samtidigt otydligheter kring exempelvis roller, gränser och vilka krav man ska följa och inte följa. Chefer upplevs ofta som frånvarande (dom har ”otroligt mycket administrativt arbete” och hinner varken styra eller stödja sades det i en fokusgrupp) och byråkraterna själva behöver orientera sig och definiera sina arbetsuppgifter. Det illustreras exempelvis av texterna som behöver gå genom så många händer och läsas av så många ögon och som antyder ängslighet, men också mer generellt oklara maktförhållanden. Det verkar inte finnas någon som stoppar dessa processer av stigande, inre oklarhet. Detta spiller också över på samverkan. I en aktuell rapport om ett antal krisartade händelser pekar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB 2024) på att det finns en osäkerhet och en ovilja att fatta proaktiva beslut i en krissituation, inte minst för att man inte riktigt vet vad ens ansvar är och vilka risker som är förbundna med att klampa in på andra organisationers ansvarsområden. MSB konstaterar att lagstiftningen förutsätter samverkan och att organisationerna själva måste bli bättre på att samverka. Jag har inte studerat några kriser, men liknande osäkerhet och oklarheter har påvisats i normala processer i detta kapitel.

3, Samtidigt sker en tillväxt av organisationsprofessionella som tar plats, själva ställer krav, försvarar sin position, och som ytterst arbetar med att bygga ”organisation” som ett generellt fenomen, vilket närmast är att likställa med byråkratisering. Byråkratiseringen är alltså inte bara externt utan också internt genererad, även om gränserna ofta är svåra att dra.

4, Min egen främsta lärdom av att arbeta med detta kapitel, som hänger ihop med punkt 1–3, är att flera organisationer verkar byggas samtidigt i varje enskild organisation – en kommunikativ organisation, en HR-organisation, en finansiell organisation, en samverkande organisation, och så vidare – och ny organisering verkar ständigt vara på väg. Varken kommuner eller statliga myndigheter betraktades egentligen som organisationer tidigare. Myndighetsidentiteten låg i att vara företrädare för lagen, riksdag och regering, medan kommunerna var lokaldemokratiska sammanslutningar. Omvandlingen av kommuner och

myndigheter till ”moderna” organisationer efter förebild från näringslivet verkar ha ställt till problem (jfr Jacobsson 2020), vilket jag återkommer till i sista kapitlet. Sedda som organisationer efter förebild från näringslivet har de sällan någon tydlig affärsidé. När det gäller statliga myndigheter har de heller sällan någon konkurrens med andra organisationer att ta hänsyn till (högskolor är ett undantag). Det verkar finnas ett tomrum på mål och mening som ständigt behöver fyllas. Skulle man undkomma en del av sina byråkratiproblem om man tonade ned organisationsidentiteten till förmån för det demokratiska uppdraget i stället?

Sammanfattningsvis, utifrån de teorier som formulerades i kapitel 2, behöver den politiska styrningen tonas ned något. I föregående kapitel framgick indirekt att politisk styrning verkar leda till att vissa byråkratiska funktioner ökar. Eller för att nyansera: det är otvivelaktigt så att den politiska styrningen ökat (exempelvis genom fler uppdrag) men det verkar också finnas tendenser till att uppförstora den. Som en brasklapp bör dock nämnas att tiden som ägnades åt att diskutera den politiska styrningen i fokusgrupperna var begränsad, samt att flera deltagare inte kommer direkt i kontakt med den politiska styrningen och därför kan uppleva det som att vad som i själva verket är politisk styrning är internt genererad eller vice versa.

I liknande mån bör managerialismen (”NPM”) och professionaliseringsprocesser tonas upp. Organisering och organisation betonades väldigt mycket, inte minst när det gäller ansvar som är ett centralt begrepp för denna bok. Intressant är HR-konsultens observation att samma centralisering av HR gör sig gällande inom såväl privat som offentlig sektor. Vi verkar ha att göra med organiseringstrender som går över sektorsgränserna, vilket egentligen inte är så märkligt då många av generalisterna har en utbildningsbakgrund och ibland också arbetslivserfarenhet från båda sektorerna. Likartade professionaliseringsprocesser sker eventuellt i båda sektorerna, det är också en likartad personalmässig tillväxt (se slutet av kapitel 3). Huruvida ansvarsproblematiken ser likadan ut är mer oklar, men det är uppenbart att det råder oklarhet och ofta en del ängslan kring vem som är ansvarig för vad. De manageriella idealen är betydelsefulla men har problem när de ska realiseras i offentlig sektor.

# KAPITEL 5: POLISEN – CENTRALISERING, POLITISK STYRNING OCH PROFESSIONELLA HIERARKIER

I skrivande stund (2024) finns mängder med litteratur, kritiska diskussioner och aktuella mediedebatter om den svenska polisen. Under de senaste åren kan nog sägas att den är den mest omtalade av alla svenska myndigheter, även om kritiken möjligen har minskat något på senare tid. Jag behöver därför klargöra att jag i detta kapitel kraftigt avgränsar mig till att undersöka mekanismer som leder till byråkratisering vid myndigheten. Liksom i de följande två kapitlen kommer jag att fokusera på de tre orsaker till byråkratisering som beskrevs i kapitel 2: 1, managerialism och kontroll; 2, politisk styrning/politisering; 3, samt professionalisering vid myndigheten. Först kommer jag dock att ge en introduktion samt i detalj beskriva personalutvecklingen vid myndigheten, den senare är faktiskt mycket omdiskuterad och handlar ofta om att det finns för få ”riktiga poliser” ute på gatan.

## **Bakgrund**

I Webers byråkratimodell är det grundläggande med en tydlig hierarki där alla vet sitt ansvar och vilka regler de ska följa. Uniformsyrken har ofta sådana byråkratiideal. Inom polisverksamhet vet vi att det finns en tydlig hierarki, en kåranda och en tradition av att följa tydliga lagar och regler. Idag framstår



Polisen<sup>25</sup> emellertid som en tämligen splittrad organisation. Kårandan och hierarkisk organisering – att ”peka med hela handen” – är såväl djupt kända ideal som praktisk verklighet inom Polisen, men samtidigt har under senare år en omfattande såväl intern som extern kritik mot organisationen gjort sig gällande, allra mest när det gäller effektiviteten (se till exempel Statskontoret 2018; BRÅ 2023; Riksrevisionen 2023:2). Den stora centraliseringsreform som 2015 gjorde om Polisen till en så kallad enmyndighet har snarast förstärkt denna kritik. Samtidigt har den organisatoriska komplexiteten ökat, dels på grund av en matrisorganisering, dels för att nya yrkesgrupper börjar få inflytande över polisarbete. Dessa yrkesgrupper ser rätt olika ut, men skulle förenklat kunna delas upp i 1, organisationsprofessionella; 2, professionella med kompetenser inom sakområdet men som inte är poliser. Det finns också en grupp som täcker upp för att det finns för få som kan bedriva brottsutredningar, men det är inte så troligt att denna grupp har något större inflytande över organisationen.

Historiskt sett hade den svenska polisen en decentraliserad struktur. Städer och socknar – sedermera kommuner – tillsatte sina egna ”poliser” (även om denna specifika term inte användes förrän på 1800-talet) under överinseende av länsstyrelserna med landshövdingen som chef. 1925 blev alla poliser formellt underordnade regeringen och fick en enhetlig uniform, men det var inte förrän 1965 som en nationaliserad, statlig polis byggdes upp. Samtidigt skildes polis- och åklagarmyndigheterna från varandra. Tidigare hade landsfiskalen i princip varit polis och åklagare (och även kronofogde) i en och samma person.

En nationell myndighet, Rikspolisstyrelsen, inrättades 1965, men organisationsstrukturen förblev decentraliserad med 21 formellt självständiga myndigheter, länspolismyndigheter, som speglade länsstyrelsernas struktur. Efter en stark trend mot enhetliga nationella myndigheter – genomförd inom Försvarsmakten, Tullverket, Skatteverket och Försäkringskassan i slutet av 1900-talet och början av 2000-talet – skapades en gemensam polismyndighet 2015. Organisationen är fortfarande regionaliserad, men regionerna har blivit radikalt färre – bara sju – och regioncheferna är direkt underställda rikspolischefen. Genom reformen 2015 centraliserades också alla stödfunktioner – HR, ekonomi, kommunikation, IT. Även om de som arbetar inom dessa funktioner är stationerade lokalt är de underställda sin respektive chef i Stockholm. Formellt är

---

<sup>25</sup> Det officiella namnet är Polismyndigheten, men jag använder för enkelhetens och läsbarhetens skull namnet Polisen (med stor bokstav) när jag syftar på myndigheten som en enhet i detta kapitel. Det är för övrigt det namn som myndigheten använder om sig själv på sin hemsida.

alltså polisen numera en blandning av en matrisorganisation och en hierarkisk organisation, även om uttrycket ”matrisorganisation” nog knappast är vidare känt bland poliser i allmänhet (Ivarsson Westerberg 2020).

Polisens verksamhet är starkt reglerad i lag. Polislagen, som stiftades 1925 och reviderades 1984, har sannolikt varit viktigast för att bygga enighet i en decentraliserad organisation. Liksom i annan yrkesverksamhet delegeras många beslut till den enskilde tjänstemannen, men på grund av Polisens våldsmonopol regleras dessa enskilda beslut starkare. Poliser har bland annat rätt att använda våld (svenska poliser bär också normalt vapen) och inskränka rörelsefriheten för medborgare utan att befallas av någon högre i hierarkin. Å andra sidan har de också skyldighet att skydda konstitutionella friheter som till exempel mötesfrihet och rätten att demonstrera. Precis som i andra professionaliserade organisationer skapar detta därmed en viss spänning mellan den hierarkiska organisationen och de enskilda poliserna. Denna spänning mellan det lagreglerade polisarbetet ”på fältet” och central styrning av organisationen uppmärksammas dock rätt sällan av nationella myndigheter. Flera granskningar har bara uppmärksammat styrningsaspekten (se till exempel Riksrevisionen 2005). I den senaste utvärderingen av tiden efter reformen 2015 påpekas det också att den centrala styrningen har prioriterats framför arbetet på fältet (BRÅ 2023), men som sagt står samtidigt inte den professionella identiteten främmande för centralstyrning och att peka med hela handen.

Till skillnad från andra professionella organisationer har den akademiska professionaliseringen av den svenska polisen inte varit särskilt stark. En enhetlig utbildning har först på senare tid etablerats inom själva organisationen, medan en utbildning i juridik krävdes av tjänstemän på högre chefsbefattningar fram till slutet av 1990-talet. Först nyligen har en akademisering skett genom samarbete mellan Polisen och universiteten. Medan en viss akademisk professionalisering pågår inom Polisen tar samtidigt privata ordningsvakter, praktiskt taget helt utan utbildning, ofta Polisens plats när det gäller den traditionella uppgiften att upprätthålla lokal ordning och bevaka viktiga byggnader och personer (såsom till och med statsministern), vilket i viss mening underminerar det statliga våldsmonopolet (Leander 2003).

## **Centralisering och ökning av civila**

Trots en tradition av decentralisering och en lagstiftning som ger svenska poliser ett starkt mandat att agera i den specifika situationen, har den dominerande

trenden under de senaste decennierna otvivelaktigt varit centralisering, inklusive en administrativ uppbyggnad på central nivå. Fram till reformen 2015 återspeglas detta tydligt i personalstatistiken.

**Tabell 12. Källa: Polisens årsredovisningar**

Årsarbetskrafter	2000	2014	Procentuell ökning
Rikspolisstyrelsen	764	1615	111 %
Länspolismyndigheterna	20982	26 042	24 %

Utvecklingen efter 2015 är inte helt jämförbar i personalstatistiska termer eftersom förändringar har gjorts. Efter 2015 har digital och transnationell brottslighet motiverat en utbyggnad av operativa enheter på nationell nivå, särskilt NOA (Nationella operativa avdelningen, tidigare Rikskrim). Administrativa funktioner har som sagt centraliserats; HR-avdelningen har också allt personalansvar för polisutbildningen. Således har tendensen varit en tilltagande centralisering och administrativ uppbyggnad på nationell nivå. Sedan reformen 2015 har den centrala nivån expanderat med 35 procent i termer av årsarbetskrafter fram till 2023. Den centrala nivån utgör 19 procent av den totala arbetsstyrkan 2023, jämfört med sex procent 2014 och mindre än fyra procent år 2000 (årsredovisningar).

Utbyggnaden på nationell nivå har huvudsakligen varit civil; civila på nationell nivå har vuxit med 40 procent 2015–2023 (civila utgör 69 procent av den centrala nivån 2023). Polissidan har också vuxit starkt på nationell nivå, om man jämför med den regionala organisationen; 26 procent 2015–2023 (utgör därmed 31 procent av den nationella nivån 2023). Den civila tillväxten på regional nivå har dock varit ännu mer dramatisk, 62 procent ökning på regional nivå 2015–2023, trots att stora delar av den administrativa verksamheten alltså har centraliserats. Poliser på regional nivå (det vill säga den traditionella, operativa kärnverksamheten) har ökat med åtta procent. Enligt Polisförbundets tidning minskade dock antalet poliser i yttre tjänst 2015–2019 (Polistidningen 3 september 2020) och lokalpolisområdena – den lägsta nivån i organisationen – har haft den sämsta personaltillväxten inom myndigheten sedan 2015 (BRÅ 2023). Civila utgör 2023 37 procent av hela organisationen och sedan 2015 har hela 70 procent av alla nyanställda varit civila (årsredovisningar). Detta kan jämföras med Nya Zeeland – som ingår i forskningsprojektet som denna bok är ett resultat av – som också har haft en mycket omfattande civil expansion, men där andelen civila är 27 procent (2020).

Detta är drastiska förändringar i personalsammansättning. På regional nivå sägs den civila expansionen bero på brist på poliser och behovet av att avsevärt förstärka brottsutredningskapaciteten (intervjuer med fackliga företrädare; BRÅ 2023). Detta bekräftas i Arbetsgivarverkets statistik där personal som förtecknas under kategorin brottsutredning har mer än fördubblats sedan 2015. Det diskuteras också alltmer huruvida status som polis är nödvändig för många av de moderna polisuppgifterna. Detta gäller särskilt på nationell nivå där kompetens, kunskap och analytisk förmåga får anses viktigare än huruvida man har en polisutbildning eller ej (i praktiken hävdar dock många att man behöver en polisutbildning för att komma någon vart i organisationen, se mer nedan). En hög andel civila ska alltså inte tolkas som liktydigt med en ökad byråkratisering. En annan förklaring till den civila expansionen som BRÅ (2023: 44–45) lyfter fram är att de ökade resurserna för att anställa användes för att anställa civila eftersom utbildade poliser inte fanns att tillgå, man ville inte skicka tillbaka de pengar man fått för nyrekrytering: ”det är ett nära perfekt samband mellan budgettillskott och personaltillväxt i regionerna” (ibid: 45).

Samtidigt som civila växer i antal hävdar intervjupersoner att polisutbildade fortfarande har förtur till – men knappast kompetens för – många befattningar. Den rent numerära förändringen ska alltså inte förstås som något ”civilt maktövertagande” inom Polisen. Som sagt kan det också diskuteras hur viktig formell polisstatus är för framtida utmaningar. En före detta länspolismästare och chef för Rikskrim (NOA:s föregångare) ser inte några problem med den civila expansionen så länge dessa civila är kompetenta, men menar att Polisförbundet är ”paniskt förskräckta över utvecklingen” (intervju). SACO-ordföranden vid Polisen ger en liknande bild (intervju). Sammanfattningsvis är bilden att orsaken till den starka civila expansionen är dels att det råder polisbrist, dels att det behövs civila kompetenser. Frågan är likväl fortsatt känslig och har även politiska återverkningar, eftersom politiken kraftigt förordar mer polisutbildade snarare än civila.

Det är inte enkelt att avgöra hur stor den organisationsprofessionella tillväxten har varit, en stor del av den tillväxten skedde givetvis också före 2015. HR-avdelningen är den avdelning som växt kraftigast sedan 2015 – med hela 56 procent fram till 2023 – men man bör här hålla i minnet att alla polis- och personalutbildare tillhör denna avdelning, närmare halva avdelningen består av polisutbildade. Kommunikationsavdelningen har 189 årsarbetskrafter 2023 (enligt årsredovisningen), vilket gör det till en av de största kommunikationsavdelningarna i Sverige. Tittar man på Arbetsgivarverkets

siffror har kategorierna polisarbete och brottsutredning ökat med 21 procent 2015–2023. Under samma period har funktionerna personalarbete, ekonomi, kommunikation samt ”internt stöd, utvecklings- och administrativt arbete” ökat med 17 procent. Generell utredningsverksamhet, tillsyn och juridik har ökat med 40 procent. Det finns en viss osäkerhet i siffrorna på grund av ett rätt stort bortfall, men enligt BRÅ (2023: 53) står det klart att stödverksamheten ökat mer än kärnverksamheten, även i budgetmässiga termer. Bland stödverksamheten är det enligt Arbetsgivarverkets siffror främst utredningsverksamheten (ej brottsutredning) som sticker ut, vilket kan hänga ihop med ökat politiskt tryck (exempelvis fler politiska uppdrag), men det är en spekulation.

Sammanfattningsvis tyder dessa siffror inte bara på att civila har anställts för att de är kompetenta och/eller för att det har saknats poliser att anställa, utan även på en långsiktig byråkratisering av organisationen under 2000-talet. Detta understöds, menar jag, av att lokalpolisområdena har haft den sämsta personaltillväxten i en organisation med i övrigt mycket hög personaltillväxt. Det stora problemet är att komma fram till vad poliser – och för den delen civila – verkligen gör: operativ verksamhet eller mer administrativ verksamhet. Det som framgår tydligt är i alla fall att den centrala nivån har ökat mycket kraftigt under 2000-talet. Det verkar vara en självförstärkande trend; även efter en betydande centralisering innan och i och med reformen 2015 och trots rop på mer personal ute på fältet har den centrala nivån ökat med 35 procent 2015–2023 medan regionerna har ökat med 20 procent. Statskontoret drar i sin utvärdering av reformen 2015 slutsatsen att styrförmågan och förmågan till ett samlat, strategiskt agerande har ökat. Däremot har resultaten inte blivit bättre och resultaten gällande brottsutredningar blev initialt till och med sämre, även om det är möjligt att den senare trenden har brutits, vilket emellertid ska vägas mot en kraftig personaltillväxt (Statskontoret 2018; Riksrevisionen 2023:2; BRÅ 2024).

En av anledningarna till att man inte kan lösa problem genom omorganisation och centralisering är att den operativa polisverksamheten fortsätter att vara situationsberoende och reaktiv, och därmed kontextuell och lokal, oavsett organisationsuppbygg (Landström, Eklund & Naarttjärvi 2020). En förenklad lösning för att bekämpa problemen är att utbilda och anställa fler poliser. En mycket stark politisk prioritering har de senaste åren varit att öka antalet poliser till 26 200 fram till 2025. Denna sifferfixering kritiseras kraftigt internt (intervjuer; ”stark kritik” enligt BRÅ 2023: 39) men eftersom den politiska strategin har starkt parlamentariskt stöd är den svår att motverka.

Nedan redovisas intervjuutsagor från studien. Den visar på att både ökad managerialism och politisering ligger bakom vad som på ett övergripande plan måste ses som en byråkratisering av Polisen. Egentligen är det just en byråkratisering som Statskontoret beskriver ovan: förstärkt kapacitet till central styrning men inga förbättrade eller snarare försämrade resultat! Tillkommer gör ökade interna – och inte helt lättanalyserade men troligen centrala – professionella spänningar inom organisationen vilket redan antytts och som jag återkommer till nedan. Man ska också vara medveten om att Polisen är en mycket ”kritisk” organisation – man kritiserar sig själv, den egna organisationen, men kanske framför allt ledningen och politikerna. Denna kritiska tendens förstärktes vid omorganisationen 2015. En liknande intern kritik går inte riktigt att finna inom Trafikverket, men så har också denna organisation behandlats betydligt mjukare, trots stora förändringar (se nästa kapitel).

## Managerialism och kontroll

Vissa intervjupersoner anser att ursprunget till centraliseringen av den svenska polisen är ”NPM”. Bakgrunden var finanskrisen under 1990-talet.

Mäthysterien började på 90-talet, mäta antal alkoholprov, antal boter, trafikpolisen var tidigast. Sen kom antal rapporterade förundersökningar till åklagare vilket är obegripligt, det ger incitament att minska tiden man lägger på förundersökningar till ett minimum. Det viktiga med själva förundersökningen blir inte att det leder någonvart utan att ett protokoll, en ”pinne”, redovisas. (intervju med polisutbildare, tidigare chef)

Jag sätter ”NPM” inom citationstecken här eftersom det är ett uttryck som används av flera intervjupersoner utan att direkt definieras, men vad som mest av allt avses är ökad (kostnads)kontroll och styrning. Utan tvivel är det också så att införandet av mål- och resultatstyrning generellt inom den svenska staten i början av 1990-talet (se till exempel Sundström 2016) gjorde avtryck inom Polisen, inte minst genom samtidiga besparingsbeting (Ivarsson Westerberg & Nordström 2019). ”Pinnstatistiken” kom att bli ökad med perversa effekter exempelvis när det gällde nykterhetskontroller (för att maximera antalet tester ställde man sig på vägar där det var mest osannolikt att det skulle komma några rattonyktra). Att på detta sätt formulera exakta resultatmål handlade vid den tiden om att få kontroll över budgeten i ett besvärligt ekonomiskt läge, medan styrningskraven under senare år mer verkar handla om politiseringen av kriminalitet i Sverige – resurser har tvärtom tillförts i mycket stor omfattning. På 90-talet behövde man alltså styra

över begränsade resurser; under senare tid har det i stället handlat om att styra över närmast obegränsade resurser.

Före detta länspolismästaren och chefen för Rikskrim anser i och för sig att det alltid varit en strid om resurser inom Polisen, inte minst när det gäller dimensionen lokalt-regionalt. Dock erfor han en ny attityd från centralt håll på 90-talet. Som länspolismästare rekryterade han själv en ekonomichef från det privata näringslivet som var på ett gemensamt möte för alla ekonomichefer i Stockholm där rikspolischefen Björn Eriksson förklarade att ”hälsa din chef att om han inte sköter sin ekonomi så får han sparken”. Även om fokus på ekonomi blev starkare, ser han ingen kvalitativ skillnad i utvecklingen, vilket enligt hans uppfattning mycket beror på polisarbetets reaktiva och situationsbaserade karaktär. Om något händer i Göteborg kommer poliser att skickas från Stockholms- och Malmöområdet men snart kommer deras chefer att bli arga:

Före 1965 var statspolisen just en reserv som kunde sättas in lite var som helst. Dom kunde skickas ut. Men idag när allt är utlagt och fördelat så finns det ju inga reserver att ta av. Man måste ta av nån som redan står nån annanstans. Då blir det som sjukvården i coronatider, då blir det vårdköer. Då får cancerpatienterna vänta för narkosläkarna står på IVA och hanterar coronapatienter. (intervju, jämför Riksrevisionen 2023:5)

Resursfrågan är enligt sagesmannen alltså evig, men har accentuerats i takt med att det inte längre finns några reserver – då måste allt bli specialoperationer och ”särskilda händelser”. Mer allvarlig anser han att omorganisationen 2015 var eftersom dess enhetliga fokus på organisation och styrning äventyrar det individuella ämbetsmannaansvaret hos enskilda poliser:

Tittar man på polislagen och rättegångsbalken som är dom centrala lagstiftningarna så säger dom att ”polisman får gripa...”, ”polisman får använda sitt skjutvapen...”. Polismannen får göra det för att riksdagen har bestämt det. Bara i vissa lagar omtalas Polismyndigheten. När jag som befäl sa till en konstapel att han skulle omhänderta någon så var det som polismästare. Det innebär att man får skilja på myndigheten som beslutsfattare och polisman som beslutsfattare. Thomas Rolén [som ledde omorganisationen 2015] fattade ingenting av allt detta trots att han var jurist. /.../ Det är ju polisman som fattar beslut, inte myndigheten. Likadant med Åklagarmyndigheten – riksåklagaren kan inte beordra en åklagare att fatta ett beslut, dom är publika tjänstemän med maktbefogenheter knutna till dom som ämbetsmän. Skillnaden mot andra myndighetsbeslut är att detta är lagar som riksdagen har beslutat. Regeringen kan inte styra den enskilda polismannen eller åklagaren på annat sätt än genom att ta initiativ till lagändring. Via dom här New public management-grejjerna har man gjort ingrepp i strukturer utan att förstå hur

dom hänger ihop. Man skär i nervbanorna på ett sätt som gör att man inte fattar vad man gör (intervju).

Som nämnts fanns redan före reformen en tendens att försumma lagens styrande roll till förmån för organisatorisk styrning ”uppifrån”. En rapport från Riksrevisionen från 2005 är ett tydligt exempel – det framförs hård kritik mot såväl regeringen som Rikspolisstyrelsen för att de inte har implementerat ett mål- och resultatstyrningssystem. Den rättsliga regleringen av polisarbetet nämns inte i rapporten och kan därmed inte ses som en faktor av betydelse för att styra polisorganisationen. I det omfattande offentliga betänkande (SOU 2012:13) som föreslog en enhetlig polisorganisation nämns givetvis lagkraven på polisarbetet, men inte relaterade till ledning. Detta exklusiva fokus på ledning av organisationen är förmodligen en av de viktigaste tendenserna under de senaste decennierna och återspeglas i den snabba expansionen av Rikspolisstyrelsen som beskrivs ovan, samtidigt som man inte löser de praktiska problemen med polisarbetets händelsestyrda karaktär.

De intervjuades mest kritiska reflektioner rörande centraliseringen generellt och omorganisationen 2015 specifikt rör centraliseringen av stödfunktionerna, särskilt HR:

Men det som det har varit mycket irritation kring och varit svårt, det är att vi regionchefer inte längre är chefer över stödfunktionerna, och då menar jag HR, ekonomi, kommunikation, IT, utveckling. Du vet att om man tänker sig ekonomi och HR är ju dom två viktigaste cheferna kan man säga för en polischef. Dom jobbade hos mig i (*Stad*) när jag hade regionkontoret, men deras chefer satt i Stockholm. Det kunde vara så här att om jag sa att ’nej, men den här rekryteringen är så kontroversiell så jag vill att facket och jag intervjuar tillsammans’, och så gjorde vi alltid i gamla organisationen, då kunde jag som högsta chef från en 32-åring som har gått PA-linjen få höra att ’nej, det får du inte!’ ’Nähä, men du nu är det så att jag gör den här bedömningen att det här är det bästa för att det ska fungera väl’. –’Nej’. Då startar det en angiverikedja till HR-avdelningen på central nivå då, och jag tas åt sidan på ett möte som vi har och får en uppläxning som om jag vore en skolelev. (intervju med före detta hög chef)

Vad detta liksom många andra frustrerade citat i intervjuerna illustrerar är en maktkamp mellan traditionell, operativ (situationsstörd) praxis inom Polisen och organisationsprofessionella funktioner som tydligt blivit starkare av centralisering. En av de viktigaste ingredienserna i denna krock är frustrationerna över polisarbetets situationsbaserade karaktär i förhållande till mer standardiserad ledning. Detta framgår i ett citat från en chef i norra Sverige (i Eklund &



Landström 2019) som av HR-avdelningen (HR-avdelningen i den nya organisationen ansvarar för alla interna utbildningar) nekats att ge utbildning i skoterkörning före vintern – det fick vänta till våren, vilket naturligtvis gjorde utbildningen värdelös. Denna nya situation ger intervjupersonerna ett intryck av en trög organisation, där tidigare delegerade beslut som kunde fattas för att fungera smidigt har centraliserats.

Tidigare i den här hierarkiska ledningsorganisationen som vi hade, då var det ju ganska enkelt, därför att då löpte ju alla frågorna upp till den som faktiskt skulle avgöra det hela. I den här matrisorganisationen där vi på något sätt ska driva operativa frågor, det som händer nu, det ska vi driva, känns det som i alla fall, gentemot HR, ekonomi, IT, alltså det har blivit oerhört segt. /.../ Vi leder ju en operativ verksamhet, ja vad ska man säga, i verkstan. Om vi lever i en tidslinje, ja då kan det ju hända att HR eller ekonomi lever i en helt annan tidslinje (intervju med chef på lägre nivå).

Centraliseringen av stödfunktioner speglas även i andra svenska myndigheter, en tydlig likhet är Försvarsmakten. Även om identiteten inom denna organisation inte är lika situationsbaserad som inom Polisen så är det fortfarande ett uniformsyрке med en stark handlingsbaserad identitet. Trots betydande nedskärningar på militära utgifter har den centrala nivån – Högkvarteret – expanderat sedan slutet av 1990-talet (från cirka 700 till 1200 1998-2021 när det gäller personal) och under denna tid har HR, kommunikation, ekonomi och juridik centraliserats till Högkvarteret och ingår i dess styrande organ, Försvarsstaben (Ledberg, Ahlbäck Öberg & Björnehed 2022). Medan alla fem avdelningarna i försvarsstaben år 2000 var organiserade i kärnoperationer (militär verksamhet), var sex av nio avdelningar 2019 stödfunktioner (ibid). Samtidigt har denna centralisering inom Försvarsmakten också anklagats för att införa tröghet och administrativa överbelastningar på lägre nivåer i organisationen (ibid). I en sådan organisation kan det lätt tänkas att den högsta ledningen hamnar i de administrativa funktionernas ”knä”.

Vi har alltså en genomgående trend inom statsförvaltningen att stödfunktioner centraliseras. Inom Polisen nationellt idag är sju av elva stödfunktioner. Det förefaller ha lett till överbefolkade ”staber” på bekostnad av kärnverksamheten. En anledning till att Polisen ändå sticker ut i denna nationella centraliseringstrend är det mycket kraftiga missnöjet med omorganisationen 2015 som fick stor uppmärksamhet. En anledning till detta missnöje var att man upplevde sig illa behandlade av de personer som ledde omorganisationen men som enligt mina intervjupersoner inte kunde något om polisverksamhet. Ivarsson Westerberg

(2020) har gjort en grundlig undersökning av omorganisationen. En anledning till ilska var att alla befintliga arbetslag slogs sönder och gjordes om i något som kom att kallas ”den stora inmappningen” då externa konsulter ”mappade in” personalen i arbetslag i excelark som uppfattades som godtyckligt konstruerade. Men det fanns också en stark ilska mot den nye rikspolischefen Dan Eliasson, framför allt för uttalanden han gjorde i media och för att han inte ansågs begripa sig på polisverksamhet.

Ett citat från en chef på lägre nivå får illustrera den frustration många kände:

Men det tillsattes väldigt många arbetsgrupper. Och det märktes väldigt tydligt på dom här externa konsulterna att dom kunde ju inte polisverksamhet. Och jag ställde ett antal frågor. Och en av dom sa ”ja men det vet väl inte jag, jag har aldrig jobbat med polisverksamhet tidigare”. /.../ det var massor med arbetsgrupper och sen började det då landa in den här matrisorganisationen, det skulle vara rutor, oavsett om vi kunde bemanna alla dom här olika organisationsrutorna, och dom här rutorna fick inga namn, dom fick en åttaställd bokstavs- och sifferkod, så fortfarande så vet ju inte jag, tidigare kunde man ju säga ”ja, men det är ju gatulangningsgruppen”, nej det är ”turlag 6 på IGV:n”, och bara den lilla detaljen blir ju ett problem i en organisation där man inte kan beskriva var folk jobbar nånstans. Men det var väldigt toppstyrt, det skulle se ut exakt likadant oavsett var i landet vi befann oss, så att organisationen skulle till exempel se exakt likadan ut i Hälsingland som den gjorde i Uppsala. /.../ Och vi var ju många som sa att ”vi har ju inte tid med sånt här, vi har liksom en kriminalitet som ökar mer än vi klarar av, vi har inte tid med det här navelskåderiet”, men det var sagt så och då blev det så. Och många av dom resultat jag ser än idag, det var just konsulter som hade idéer som, ja, jag som gammal polis, jag satt ju bara och ruska på huvet, det vart ju ’ja, gör som ni vill’, många av oss, ja vi gav väl inte upp, men vi resignerade inför övermakten.

Omorganisationer kan lätt skapa starka känslor, men det förefaller här som att en springande punkt är att ”inte kunna polisverksamhet”. Så småningom avskedades Dan Eliasson och ersattes av en ”riktig polis”, varefter kritiken mot ledningen klingat av något. Parallellen till exempelvis omorganisationen av Nya Karolinska är tydlig med krockarna mellan generaliserad managementkunskap och professionell kunskap (Grafström, Qvist & Sundström 2021). Krockarna blir extra starka i en organisation med så pass starka föreställningar om vad ”riktigt polisarbete” är. Men det är också intressant att intervjupersonen talar om ”navelskåderi”. Såväl intervjupersoner som Ivarsson Westerbergs studie uppmärksammar att fullt fokus verkar ha varit på själva organisationen, framför allt på pappret med en matematisk formel för ledning hämtad från en svensk

konsult, inte hur Polisen skulle fungera i ett större, samhälleligt sammanhang. Exempelvis har flera intervjupersoner lyft fram att samverkan med det omgivande samhället, särskilt kommuner, har blivit sämre. Däremot menar ovan citerade intervjuperson att den interna samverkan mellan regioner har blivit bättre (se även BRÅ 2023). Det går dock inte att komma ifrån att Polisen behandlades långt mer hårdhänt än Trafikverket, vars omorganisation jag snart ska komma till.

## Politisering av Polisen?

En viktig del av de centraliserande ambitionerna inom Polisen är också ökad politisk styrbarhet. Mål- och resultatstyrningsreformen i början av 1990-talet hade som ett av sina syften att öka regeringens förmåga att styra de stora och delvis självstyrande myndigheterna. En metod har varit att tilldela myndigheten politiska uppdrag, vilket inte minst har inneburit mer detaljerade regleringsbrev med fler politiska uppdrag till myndigheterna (Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2021). En före detta länspolismästare som senare blev GD vid Kriminalvården ser detta som en ganska ny utveckling:

När jag var GD för Kriminalvården frågade Thomas Bodström<sup>26</sup> mig 'Du har inte bett om att få några uppdrag?' 'Vadå?' säger jag. 'Ja men, vill du inte ha några uppdrag från regeringen?' 'Ja men, det står ju i Lagen om Kriminalvården att vi ska verkställa dom straff som döms ut och vi ska göra det på ett humant sätt och det finns regler för hur det ska gå till och vi använder oss av fängelser, jag behöver inte ha några uppdrag'. 'Ja, men nåt uppdrag måste du väl ha?' 'Nej', säger jag. 'Det enda jag förväntar mig av dig är att du betalar räkningarna när vi skickar dom.' Men min efterträdare som kom från departementet, han kunde inte göra ett skit utan att gå till regeringen och säga 'Jag måste få ett uppdrag!' Han vågade inte ta det steget själv. Och det älskar ju då politikerna, 'ja men vi har ett uppdrag!' Och är det så att frågan dyker upp så kan dom säga att 'vi har lagt ett uppdrag. Dom ska titta på det och sen återvänder dom om tre år så får vi ta ställning till det'.

Denna äldre intervjuperson betonar att organisationsidentiteten successivt förstärkts till följd av kraven på politisk styrbarhet vilket riskerar att urholka det individuella ämbetsmannaansvar som finns exempelvis i Polislagen. Samtidigt är hen också noga med att betona att detta troligen inte har påverkat det dagliga arbetet för poliser, däremot den ledande nivån.

---

<sup>26</sup> Justitieminister 2000–2006.

En före detta hög chef som var involverad i reformen 2015 menar att det tveklöst är så att motivet bakom reformen var ökad politisk styrbarhet:

det var ju grunden till den här förändringen, att man ville ha större enhetlighet, att Polismyndigheten skulle se likadan ut vare sig det var i Gällivare eller i Stockholm. Det egentliga skälet var att man ville ha bättre, större styrning av Polisen, det är ju ingen hemlighet, så var det. /.../ Viljan var mycket stark från omgivningen att Polisen skulle bli en myndighet så man kunde styra den mer /.../ Alltså styrningen har ju blivit mycket större och starkare då från Regeringskansliet. Nu står ju ministern i nyheterna och kommenterar händelser alltså, operativa händelser. Det skedde inte förr. (före detta hög chef)

Hen har blandade känslor inför denna utveckling. Å ena sidan innebär en ökad politisering också ökad oro bland toppcheferna – när myndigheten är under ständig lupp från politikerna krymper möjligheten till autonomt beteende. I relation till detta tenderar politikerna i allt högre grad att signalera att de är redo att agera kraftfullt mot brott. Till exempel dyker de upp på brottsplatser.

Den [politiseringsen] har väl smugit sig på men man kan väl säga att det började med skjutningarna. Dom första händelserna var i Malmö, skjutningar i nåt trapphus där om du kommer ihåg, när kan det ha vart, kring 2014 kanske. Då åkte Stefan Löfven ner, stod i trapphuset, han tog emot media, det var viktigt att det syntes att han åkte dit och han träffade offrets föräldrar. /.../ Det där eskalerade ett tag med politikerna, men sen lugnade det ned sig, det blev ju så mycket ihjälskjutna människor. Det går ju liksom inte att åka till 40 olika familjer så det där självdog. Men det här visar att man vill dra, tycker jag, lite politiska poänger på nåt sätt, på ens engagemang. Det förändrar ingenting att man är upprörd, att man står och säger stora svepande löften om krafttag.

Å andra sidan är detta inte bara en nackdel. Hen menar också att politikerna har blivit mer kunniga och förstående inför Polisens utmaningar:

Men sen kan jag säga också att vi aldrig har varit med om att få så mycket, sån lyhördhet från regeringen som vi har, det är lite svårt att göra bedömningen om det beror på det goda samarbetet i första hand eller om det beror på det allvarliga läget med alla skjutningar. Det senare är väl kanske det mest troliga men vi upplever i alla fall att dom är väldigt lyhörda med förändringar.

Sedan intervjuerna gjordes har det politiska trycket på Polisen ökat. Regeringen och polisledningen har haft mycket täta interaktioner de senaste åren. I juni 2023 deltog jag själv i en hearing i justitieutskottet där polisledningen – möjligen måttligt road – fick utstå mycket kritik från inbjudna forskare och utredare samt

utskottsledamöterna själva. Som nämndes ovan kan den andra sidan av myntet vara att man upplever lyhördhet och får gehör för sina krav. Risken är ändå att blickarna vänds uppåt, mot politiken, snarare än nedåt, mot kärnverksamheten. En hård politisk styrning riskerar att skapa ängslighet i myndighetsledningen. Ett exempel är den politiska beställningen på 26 200 poliser 2025 som nämndes ovan:

26 200 poliser, det får vi ju höra i facken från polisledningen att det är den politiska *beställningen*. Jag hörde det idag, jag hör det flera gånger i veckan, det är den politiska *beställningen*. /.../ Det är en sanning och det ska genomföras till vilket pris som helst. (intervju med SACO-ordförande)

Genomslaget för det politiska siffermålet har varit så starkt att dugliga civila utredare har fått sägas upp för att få in poliser i stället, enligt intervjuutsagor i BRÅ 2023, och samma rapport visar att det finns en omfattande kritik mot detta detaljmål. Samtidigt nämndes inledningsvis att Polisen har en från början militärt inspirerad, hierarkisk organisation där man tar detta mål på hundra procentigt allvar i jämförelse med vad kanske en annan typ av myndighet skulle göra.

Den ökande mediala och politiska uppmärksamheten sätter sin prägel på organisationen. Till exempel har Polisen, som nämnts, en av de största kommunikationsavdelningarna i landet. Många enskilda poliser är också aktiva på olika sociala medieplattformar, och ibland är deras plattformar mycket populära, något som samtidigt ses som problematiskt av en del poliser jag intervjuat. I skrivande stund (december 2024) diskuteras restriktioner för bärande av polisuniform utanför arbetstid (såsom på sociala medier). Vad som är politisering och vad som är generellt ökade krav från omvärlden – inte minst media – är inte helt lätt att särskilja. Att ökat medialt fokus på Polisen också leder till ökat politiskt fokus är dock säkert. Politiker som besöker brottsplatser, vilket nämndes ovan, bör väl tolkas som att markera synlighet och närvaro – ledarskap – inför media och allmänhet.

En reaktion på den ökande uppmärksamheten är också arbetet med ”medborgarlöften” lokalt (se Polisens hemsida). Denna insats har inte krävts av politikerna; det är en åtgärd som organisationen beslutat om själv. Arbetet är influerat av ”reassurance policing” i USA och Storbritannien (Fielding & Innes 2006). Polisen ”lovar” olika saker i olika kommuner – det primära målet med detta är att öka samverkan med lokalsamhället men också förtroendet för Polisen i lokalsamhället. I Polisens årsredovisningar läggs också mycket stor vikt vid förtroendemätningar bland allmänheten. När det gäller arbetet med samverkan

nämndes ovan att omorganisationen 2015 förstärkte den interna samverkan, men att det fanns ett starkt organisationsfokus i reformen. Ett par intervjuer menar att samverkan med det omgivande samhället blivit sämre över tid. Det går inte att undvika intrycket av att också arbetet med medborgarlöften ger ett rätt stelbent intryck med överenskommelser och ”aktivitetsplaner” kring frågor som skulle kunna sägas tillhöra polisiär kärnverksamhet.<sup>27</sup> ”Politiseringen” av Polisen är ett komplext område – det handlar inte bara om den politiska styrningen utan också om medial utveckling och inte minst Polisens arbete med den egna organisationen där man vill framstå som förtroendeingivande.

Sammanfattningsvis är det svårare att peka på direkt byråkratidrivande effekter av politisering i jämförelse med managerialism och kontroll, men det finns ändå klara indikationer. För det första måste den ökade politiska styrningen och de många uppdragen tas om hand organisatoriskt, vilket kräver resurser i form av utredare generellt; exempelvis har regleringsbrev blivit mer omfattande. Det finns en risk för att för mycket fokus läggs på avrapportering gentemot politiken. BRÅ:s (2023) utvärdering visar indirekt att det finns risk för att den politiska styrningen stjäl fokus från kärnuppdraget. I Internrevisionens rapport om lokal polisiär närvaro uttrycks det mer kärnfullt av en av intervjupersonerna: ”Vi göder en elefant som bara äter och äter” (2021: 10). Trots ambitioner om en lokalt närvarande polis, verkar just detta ha fallerat i organisationens expansion. Detta ska samtidigt vägas mot vissa fördelar som redan nämnts, med att lyhörddhet och gehör också kan vara positivt för organisationen. För det andra leder den bredare formen av politisering – att organisationen uppmärksammas mer, det mediala trycket, att alla har synpunkter – också till den naturliga konsekvensen att organisationen lägger mer fokus på sitt anseende och därför lägger resurser på kommunikatörer och andra synliggörande åtgärder som förstås strävar efter att skapa en så positiv bild som möjligt av organisationen.

---

<sup>27</sup> Ett exempel på medborgarlöfte från Stadsområde Centrum i Göteborg: ”Polisiär närvaro i vardagen och förstärkt närvaro under alla fredags- och lördagskvällar i krogtäta miljöer samt på platser som upplevs som otrygga för medborgarna.”

## Professionaliseringens olika hierarkier

Jag brukar säga så här, Polisen är inte som andra barn. Det är inte så, Polisen har sin egen värld, det är inte mycket omvärldsperspektiv där. (intervju med SACO-ordförande)

I december 2022 blev Polisens interna kompetensdiskussioner närmast en riksangelägenhet, då det visade sig att NOA:s underrättelsechef fått sin tjänst trots att hon enligt många saknade meriter för att leda underrättelseverksamhet. Hon hade tidigare arbetat som revisor och ekonomichef. Att hon är välutbildad råder det ingen tvekan om – hon har såväl jurist- som ekonomexamen. Kritiken handlade efterhand inte om kompetens utan huruvida hon hade ett otillbörligt förhållande med chefen som anställde henne. Aftonbladets krönikör Oisín Cantwell (21 december 2022) påpekade att även NOA-chefen Johan Olsson – disputerad statsvetare med bakgrund som analytiker inom SÄPO – skulle kunna ifrågasättas. Den del av diskussionen som är av relevans i detta sammanhang är vad som egentligen motiverar ledande befattningar vid myndigheten. Det mediala genomslaget visar hur spänningsfylld denna fråga är. Är ryggmärgssvaret att man ska vara en ”riktig polis”? Eller kan andra kompetenser vara minst lika bra, om inte bättre? Svaret på dessa frågor säger i sin tur något om framtiden för organisationen och för polisyrket.

Som sagt hävdar många att hög, civil kompetens mycket väl kan räcka för höga befattningar. Samtidigt verkar det ändå finnas en tämligen spridd uppfattning om att ”riktigt polisarbete”, grundat i en formell polisutbildning, är vad som borde belönas i organisationen. Detta skapar motsättningar.

Hur står det till med statusen för ”riktigt polisarbete” i Polisen? Mina intervjupersoner pekar på att poliser sällan orkar vara i yttre tjänst särskilt länge. SACO-ordföranden hävdar att de flesta poliser snarast försöker komma in i ”inre tjänst”. Under senare år har den strävan fått en officiell beteckning inom myndigheten: ”rörelsen inåt/uppåt” (se till exempel Internrevisionen 2021; BRÅ 2023). Det handlar alltså om att man dels vill komma ifrån yttre tjänst (”inåt”) och gärna avancera inom organisationen (”uppåt”) eftersom polisarbete på högre nivå eller mer administrativa uppdrag ger bättre betalt. Enligt Internrevisionen är detta ett mönster som funnits under lång tid.

Många chefer för lokalpolisområden anser att deras verksamhet är nedprioriterad och att deras personal ofta tas till uppdrag på annat håll i myndigheten. Även den interna rörligheten, när personal byter jobb inom myndigheten, innebär en

påfrestning för lokalpolisområdena. (BRÅ 2023: 10)

Samtidigt innebär dessa karriärsträvanden en konkurrens med civila personer inom myndigheten. För SACO-ordföranden är detta ett problem eftersom hans medlemmar (civila akademiker) därmed riskerar att bli förbigångna i den interna karriärstegen (intervju).

Statusen för kärnverksamheten släpar efter den mer byråkratiska karriären. BRÅ konstaterar att ”För att motarbeta den interna rörligheten uppåt behöver myndigheten skapa incitament för personal att stanna kvar på lägre organisatoriska nivåer” (BRÅ 2023: 13):

Under perioden december 2017 till augusti 2022 var nettoutflödet från lokalpolisområdesnivån över 2000 anställda. Framför allt söker de sig till tjänster på polisområdesnivå, följt av regionnivån. Samma mönster kan ses på högre nivåer i organisationen. Polisområdespersonal söker sig till regionnivån, som i sin tur ”tappar” folk till nationella avdelningar. Rörelsen av personal uppåt i organisationen innebär en påfrestning på lokalpolisområdesnivån som i större utsträckning behöver lära upp ny personal, samtidigt som mer erfarna söker sig vidare i myndigheten. (BRÅ 2023: 62, jfr även BRÅ 2024).

Det finns med andra ord starka incitament att lämna den polisiära kärnverksamheten – den är både lågavlönad och tung i jämförelse med andra verksamheter i organisationen. Utan tvekan är det denna kämpiga vardag och låga status för kärnverksamheten som skapar den interna rörlighet inåt/uppåt som BRÅ omtalar, vilket samtidigt leder till spänningar med andra yrkesgrupper inom organisationen:

... har man en polisutbildning så kan man ju allt i hela världen och man är ganska protektionistisk också mot kunskap som finns utanför vår egen organisation. Och jag tänker att så är också synen på kompetensen vi har inom organisationen där man kanske inte, alltså kompetens är inte superviktigt när man tillsätter, utan det handlar ju väldigt mycket om att man är liksom person- och relationsorienterad, vi har en bra människa, ofta en bra polis med bra egenskaper och förmågor, tilltron på att det räcker ganska långt, jag tror vi liksom flyttar runt ganska mycket internt, men där finns ju absolut en hierarki i vilka funktioner som är mer eller mindre meriterande eller har bättre löneutveckling och så /.../ Men det finns ju också en liten annan sida av det där då. Det löser sig fort och snabbt och det är relationer, det här begreppet vänskapskorruption är väl inte så där obekant för oss. (intervju med civilanställd inom Polisen)



Polisförbundets ordförande är dock inte enig med SACO-ordföranden och ovanstående intervjuperson om att det företrädesvis är polisens karriärintresse att lämna yttre tjänst som driver en byråkratiseringsprocess vid myndigheten. Hen pekar i stället på att professionaliseringen av administrationen leder till problem för de olika grupperna att förstå varandra:

Förhandlingsdelegationerna på Polismyndigheten är bara professionella HR-folk och det gör ju att man har svårt för att, nu är jag partisk eftersom jag är facklig, men jag har ju ändå varit på den andra sidan om man säger så. Jag tycker att arbetsgivaren får svårt att förstå, kollektivavtal som man sluter, vad får det för effekt ute i verksamheten, det kunde dom tidigare förhandlarna se mycket bättre eftersom dom kom från verksamheten, förstod hur det fungerade, vilken effekt olika, ja detaljer till och med, skulle kunna få. Det förstår man inte idag. (intervju)

En före detta hög chef är i samma anda tydlig med att hon anser att ledande i omorganisationen, särskilt matrisorganiseringen, var en HR-chef utan kunskap om riktigt polisarbete:

HR-chefen! Den HR-chef som anställdes för att bli HR-chef i den nya organisationen. Och hon tittade väl i sin tur på nån modell, jag tror hon kom från Skatteverket eller Kronofogden eller nåt sånt där. Jag tror också att hon och Thomas Rolén [som ledde omorganisationen] hade varit och besökt Skatteverket och sett det här. Men ingen av dom hade ju jobbat i Polisen, du vet, och där är det teamarbete som gäller. ... Dan Eliasson, vid något tillfälle sa jag till honom att om du för över resurser så att regionerna är ansvariga och HR-resursen tillhör regionen, det är det bästa du kan göra så blir du av med ganska mycket kritik och problem. För du vet, dom satt med egna små fack, organisationen var byggd på så vis att det var små lådor som hade olika uppgifter och så kan man inte göra i polisverksamhet, människor blir isolerade och så anställs dom utifrån, dom får ingen kontakt med den verksamhet dom ska serva, och hur blir det då? Då kraschar ju samarbetet, då blir det prestige, då känner den som kommer in, 'nej, men det här var inte min uppgift', och så blir polischefen kanske irriterad för att han eller hon kanske förväntar sig stöd på det området som hon behöver och så kanske HR-konsulten tycker att det här är för simpelt, det vill inte jag inte göra. Men om man sitter i verksamheten på plats, tillhör teamet, då hjälps man åt liksom, så har det alltid funkat. (intervju)

Tydligare kan väl knappast spänningen mellan en standardiserad syn på modernt, professionellt ledarskap och uppfattningen om den egna organisationen som en helt speciell verksamhet med sina egna utmaningar uttryckas.

SACO-ordföranden lyfter i stället de positiva effekterna av den civila expansionen, särskilt att akademiskt kompetent personal kommer in:

Men hela cybercrime-delen, hela den delen är ju i enorm utveckling och där pratar vi också om modernisering för att om man tittar i ett europeiskt perspektiv, dom som sitter mycket på dom här analytiker- och utredningsfunktionerna är ju civila utomlands. Här har det inte varit den traditionen. /.../ Det råder mer en norm att är du polis så kan du allt.

Även den interna granskningsverksamheten inom Polisen har professionaliserats, från att poliser granskar andra poliser till att polisens verksamhet granskas av utbildade, civila revisorer. Som i så många andra verksamheter innebär det samtidigt att fokus för granskningen flyttas från verksamheten till att man granskar ”att det finns processer för styrning och kontroll av verksamheten” (Ivarsson Westerberg & Nordström 2019: 181).

Detta ska inte tolkas som att det saknas intresse för verksamhetens resultat, från och med 1990-talet (som nämndes ovan) utvecklades tvärtom mycket detaljerade resultatmål. Om man jämför med andra stora, statliga ”produktionsmyndigheter”, såsom högskolorna, finns det däremot ingen koppling mellan resultat och resurser. Vid högskolorna är tilldelningen kopplad till antalet studenter och antalet godkända studenter. De försämrade resultaten inom Polisen verkar tvärtom hela tiden ha lett till att man får mer resurser. En intervjuperson är mycket kritisk till resultatstyrningen och menar att man ”mäter där det är ljusst”, det vill säga där det finns uppgifter, medan riktigt viktiga resultat – enligt hen ofta kvalitativa – inte framkommer. Det finns som synes en del motstridigheter när det gäller granskning och resultatstyrning inom Polisen, vilket i grunden måste kopplas till att verksamheten är reaktiv.

I samband med att en mängd nya yrkesgrupper kommer in i verksamheten tillkommer nya synpunkter på vad som egentligen är verksamhetens kärna, vad som ska granskas och vad som ska styras. Självfallet har också allmänheten, media och politiker synpunkter. Vid högskolorna är det enklare – så länge studenterna strömmar till och högskolorna får sin ersättning är det inga problem. Man kan sammanfatta det som att Polisens ”produktion” är mer oklar, vilket blir alltmer tydligt ju mer kriminalitet och brottsbekämpning ställs i fokus för den offentliga debatten och också när kriminaliteten tar sig nya former.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis råder inget tvivel om att organisationsprofessionella kompetenser har expanderat inom Polisen, men samtidigt finns en intern konkurrens kring dessa tjänster mellan poliser som rör sig ”inåt/uppåt” och civila som just har den organisationsprofessionella kompetensen. Det råder ingen tvekan om att den svenska Polisen har byråkratiserats. Detta visar på begränsningarna i min sifferexercis i inledningen av kapitlet: även poliser vill bli byråkrater. Detta har skett dels på grund av försök att styra och kontrollera Polisen från centralt håll – inspirerat av managementmodeller – och för att politikerna vill ha en starkare kontroll över Polisen, men dels också för att den byråkratiska karriären tveklöst är mer lockande (”rörelsen inåt/uppåt”) än att vara ”en vanlig polis” i kärnverksamheten. Den senare drivkraften är kanske den som är mest problematisk att komma åt. Det går utan problem att argumentera för att Polisen behöver fler och andra kompetenser än de som en generell polisutbildning ger. Det kan röra sig om akademisk och analytisk kompetens, men även om kompetens som är mer organisationsprofessionell i denna boks termer, exempelvis HR. Grundproblemet består ändå i att de mer ”civila” arbetsuppgifterna är mer attraktiva och lockande, oavsett om dessa utförs av poliser (med tveksam kompetens för uppgifterna) eller av andra yrkesgrupper. I denna interna byråkratiseringsdynamik, kopplad till styrningskraven och de politiska kraven, kommer byråkratin att fortsätta växa på bekostnad av det operativa polisarbetet.

I förhållande till teorierna om byråkratisering bidrar även detta kapitel till att tona ned den politiska styrningen som orsak till byråkratisering något. Den politiska styrningen är viktig, Polisen har politiserats i bemärkelsen blivit medialt utsatt, kritiserad och hårdare politiskt styrd. Ökningen av politiska uppdrag leder också till att fokus flyttas från kärnverksamheten. Men är den verkligen avgörande för *byråkratiseringen*, snarare handlar mycket av den politiska styrningen; åtminstone i termer av resurser, om att förstärka kärnverksamheten? En faktor som framkommit i detta kapitel är snarare stora resurstillskott (i och för sig politiskt beslutade) som orsak till byråkratisering, vilket anknyter till de resonemang om storlek som grund för byråkratisering som beskrevs i kapitel 2. Orsaken till byråkratisering framstår i detta perspektiv som en kombination av resurser som i för stor utsträckning fördelas till att bygga organisation, ge status till manageriella och organisationsprofessionella positioner, och i otillräcklig grad belöna arbete med kärnverksamhet kopplat till incitament att lämna det krävande arbetet i kärnverksamheten för att inta mer strategiska positioner i

organisationen. Förklaringsfaktor ett och tre – managerialism och professionaliseringssträvanden – framstår därmed som mer avgörande för byråkratisering än politisk styrning.

# KAPITEL 6 TRAFIKVERKET – MARKNADSAVSPEGLANDE BYRÅKRATI MED SPLITTRAT ANSVAR

## Bakgrund

Om staten eller marknaden ska ansvara för olika delar av transportinfrastrukturen har varit en stor fråga ända sedan 1800-talet. Detta visar på en viktig skillnad i jämförelse med Polisen. Medan polisarbete är en hierarkisk verksamhet där centrala/lokala relationer står i centrum för spänningar (och någon privatisering av polisverksamhet diskuteras inte, med undantag för säkerhetsbranschen), ligger nyckelfrågorna angående transportinfrastruktur i de horisontella relationerna mellan stat och marknad vilket också har påverkat byråkratins struktur. Under 1900-talet tog staten successivt ett stadigt grepp över infrastrukturen, särskilt genom förstatligandet av järnvägen. SJ (Statens Järnvägar) med ca 50 000 anställda i mitten av 1900-talet var den största arbetsgivaren i Sverige och kontrollerade alla delar av järnvägstrafiken. Vägverket blev också en stor myndighet (cirka 14 000 anställda 1967) som täckte alla delar av byggkedjan från planering till underhåll och präglades av en stark ingenjörsideitet vad gäller byggande av vägar. Kvantitativt dominerade dock jämförelsevis lågutbildade (men specialiserade) arbetare som lokförare, konduktörer, ban- och vägarbetare, restaurangpersonal.

Detta har förändrats mycket snabbt under de senaste decennierna. 1988, på grund av bestående ekonomiska problem och nya idéer, omvandlades SJ till ett statligt bolag inriktat på persontrafik samtidigt som järnvägsunderhållet överfördes till en ny myndighet, Banverket. Bakgrunden till detta var de ständiga problemen att få lönsamhet i SJ:s verksamhet. Jacobsson & Mujkic (2016) visar på att

spänningen mellan företagsekonomi och samhällsekonomi har funnits under hela 1900-talet. Redan på 1960-talet hade järnvägslinjer börjat läggas ner på grund av bristande lönsamhet. Den lösning som trädde i kraft 1988 (kallad "Alexanderhugget" av Jacobsson & Mujkic då det öppnade upp för avreglering och konkurrensutsättning) bestod i att helt inrikta SJ:s verksamhet på affärsmässighet utifrån de nya marknadsidéerna, på armlängds avstånd från regeringen, medan Banverket skulle stå för samhällsansvaret. 2001 lades mycket av den kvarvarande verksamheten ut på entreprenad (konkurrens inom persontrafiken introducerades 1993, inom godstrafiken från 1996) medan SJ och Green Cargo (ansvarig för godstrafiken) blev statligt helägda aktiebolag. Så småningom har sedan även järnvägsunderhållet lagts ut på entreprenad, särskilt när Banverket lades ner 2011. Under kort tid gick den svenska järnvägen från en av de mest reglerade i världen till en av de mest avreglerade.

Under samma period, framför allt på 1990-talet, skedde snabba idéförändringar inom Vägverket, inte minst drivna av nationalekonomen Per-Anders Örtendahl som GD. Det gamla paradigmet med central, hierarkisk planering av vägar utmanades alltmer av fokus på kunder och nytta, drivet av nya idéer om samhällsutveckling, "så det var som jag ser det en vändpunkt, när man riktade blicken utåt i stället för på planer" som en tidigare chef säger (intervju). En källa till idéer som uttryckligen nämndes i intervjumaterialet var utvecklingen i Nya Zeeland.<sup>28</sup> Produktion och underhåll särkopplades organisatoriskt från planeringsdelen, men en fullskalig bolagisering av dessa delar skedde först 2009–2010. Vid denna tid bolagiserades även Banverkets projekterings- och produktionsdelar. Med utvecklingen av en marknad och nya organisatoriska roller ökade också fragmenteringen inom sektorerna och 2011 slogs Banverket och Vägverket samman till Trafikverket i akt och mening att få ett samordnat statligt ansvar för transportinfrastruktur. Reformen kallades inte för en "enmyndighetsreform" på samma sätt som Polisen. Luftfarts- och Sjöfartsverket kvarstod som egna myndigheter – från början fanns tanken att även de skulle föras till den nya myndigheten. Men i efterskott är det lätt att se att det var ett liknande tänkande som ledde fram till den nya myndigheten.

Att sammanslagningen syftade till bättre samordning av olika transportslag och på synergier, inte minst ur passagerar- och miljösynpunkt, är tydligt (Regeringens

---

<sup>28</sup> Utvecklingen i Nya Zeeland är påfallande likartad. Först skedde omfattande avregleringar av infrastrukturen under slutet av 1900-talet. I en till viss del motsatt tendens av återreglering skapades ett trafikverk 2008 som starkt påminner om det trafikverk som inrättades i Sverige några år senare.

direktiv 2008:90, i SOU 2009:31). Till detta hörde ambitionen om en mer enhetlig politisk inriktning av transportpolitiken, men också en ambition om en mindre myndighet på grund av outsourcing av operativt arbete (intervju med utredaren bakom sammanslagningen). Viktigt för den nya myndighetens organisatoriska utveckling var emellertid också – kopplat till ambitionen om en mindre myndighet med i huvudsak strategiska uppgifter – en marknadsskapande roll, som är tydlig i följande uttalande i instruktionen för utredningen:

Anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a. underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation. (Instruktion i SOU 2009:31, appendix 1, s 9–10).

Trafikverkets roll som dels “sambällsutvecklare” (en “partner” i sambällsutvecklingen), dels en innovationsbefrämjande “renodlad beställare” blev de två viktigaste idealen för Trafikverket under de inledande åren (Trafikverket 2015). Det råder alltså ingen tvekan om att man fortsatt valde att betrakta infrastruktur- och transportpolitik inom såväl väg och järnväg som en marknad – dessutom en internationaliserad marknad där även andra europeiska aktörer skulle släppas in inom ramen för EU:s inre marknad. Men samtidigt fanns också den samhällsekonomiska aspekten kvar – här hade även miljöfrågor tillkommit – i rollen som ”sambällsutvecklare”. Trafikverket skulle inte bara vara marknadsskapande utan skulle också samverka med alla möjliga aktörer – företag, regioner och kommuner, forskning (jfr Jacobsson & Mujkic 2016). Relationen mellan konkurrens och samverkan har därmed kommit att bli en knäckfråga för Trafikverket.

Naturligtvis överlevde många drag i organisationskulturen sammanslagningen. Till exempel, även om produktion, operativt arbete och i betydande grad till och med planering (mer nedan) lades ut på entreprenad, är en stark ingenjörskultur fortfarande betydelsefull:

Det finaste man kan, alltså min chef som är chef för hela den nationella planeringsavdelningen på Trafikverket, jag skulle vilja påstå att han har ungefär lika mycket makt som GD, han är ju mer stolt över att han en gång i tiden var brokonstruktör än det jobbet han har idag (skratt), så att, och jag som är jurist, mig pratar man ju om så här ”[Namn], han förstår och kan väldigt mycket, fast han är

jurist!” (skratt). Så vi har ganska mycket personal som inte är ingenjörer, men det lever fortfarande kvar. (intervju med hög chef)

Detta visar också på den mer horisontella karaktären hos Trafikverket i jämförelse med Polisen. Yrkesidentiteten är stark och sannolikt starkare speglad av identifikation med omvärlden (dvs ingenjörer och projektledare inom den privata industrin, som Trafikverkets medarbetare ofta kommer ifrån) än inom Polisen. Nedan kommer vi först att se utvecklingsriktningen i termer av managerialism och kontroll, vilket innefattar planering och upphandling; för det andra graden av politisering och ansvarighet; och sist, kopplingen till personal och organisatorisk professionalism.

## **Managerialism och kontroll**

I en skrift som publicerades 2015 formulerade den nya myndighetens ledning, inklusive GD Gunnar Malm som kom från privat industri, sina visioner. En av ambitionerna var som sagt att fungera som en ”renodlad beställare”. Trafikverket ska vara en strategisk aktör som upphandlar hela produktionskedjan och gör inköp som stimulerar innovation på anläggningsmarknaden. Visionen om Trafikverket som ”samhällsutvecklare” beskrivs också och relateras till en utveckling från det ”teknokratiska” 1900-talet till ett nytt århundrade präglad av samhällseliga förhandlingar (Trafikverket 2015: 69). Även om broschyren uppenbarligen marknadsför den nya myndigheten så är den på en hög, nästan akademisk, nivå som sådan. Fokus ligger på övergripande samhällsvisioner och Trafikverkets centrala roll inom dessa. Men strider inte denna förhandlande roll mot rollen som ”renodlad beställare”?

I en intervjubaserad studie visar Ek Österberg & Qvist (2020) att den ”renodlade beställar”-rollen omedelbart fick problem vid Trafikverket. Framför allt var upphandlingar av hela produktionskedjan (så kallade ”design-and-build contracts” till ett fast pris) för riskabla för marknaden. Risken att gå med förlust uppfattades som för stor, vilket ledde till låg konkurrens. Anläggningsmarknaden föredrog i stället ”close cooperation” med myndigheten, vilket är mer förenligt med hur relationen med myndigheten sett ut tidigare (ibid: 303). Vidare måste nya anläggningar anpassa sig till starka standarder – för mycket innovation är också riskabel, särskilt när det gäller järnväg (ibid). Det var således svårt att få till stånd den innovativa anläggningsmarknad som regeringen efterfrågade. Lösningen har enligt Ek Österberg & Qvist (2020) i stället blivit en i hög grad organiserad och samverkansinriktad marknad.



För det första har Trafikverket och företagen (genom Byggföretagen och Innovationsföretagen) mötts i ett samarbetsorgan som kallades Anläggningsforum 2013–2022 för att förhandla om hur den innovativa marknaden skulle utvecklas. För det andra har upphandlingarna karakteriserats av nära samarbete i stället för konkurrens. Tillit blir en viktig faktor här där det snarare än själva anbudet är tidigare erfarenheter av en anbudsgivare eller anbudsgivarens rykte som spelar roll. För det tredje fortsätter det nära samarbetet även efter att upphandlingen är gjord genom att projektledare vid Trafikverket är starkt involverade (ibid). Den här typen av organiserade marknadsrelationer ligger en bra bit ifrån idéer om rena marknader. Exempelvis riktades Anläggningsforum bara till svenska företag vilket kan uppfattas som en marknadsfördel mot utländska företag. I följande citat ges exempel på förhandlingar om hur man diskuterar vad som är en skäligen vinst:

Det är klart att dom vill tjäna så mycket pengar som möjligt, men man måste ju ha ett tidsperspektiv på det också. Man tjänar jättemycket pengar på en affär, då blir det kanske ingen mer affär. Nej, jag tror rätt mycket på modellen ”det här vid sidan om det här”, hur mycket vinst är rimligt för Skanska att ha på ett jobb? Är det 7%? Ja, då bestämmer vi det, vi ska göra 7% vinst på det här, vi har dom här pengarna, nu jobbar vi, och vi har dom här målsättningarna vi ska uppnå, och så har vi kontroll och öppna böcker alltså, jag tror att det är, dom måste erkänna att dom ska ha vinst, det är klart att dom ska ha vinst, men vi måste få ut så mycket som möjligt av pengarna (intervju med före detta strategidirektör och tillförordnad GD).

En marknad i organiserad samverkan leder till en helt annan utveckling vid myndigheten än vad det var tänkt. De stora konsekvenserna för personalutvecklingen återkommer jag till nedan, men i stället för att bli en mindre organisation inriktad på att beställa innovativa produkter och utveckla samhället, har Trafikverket expanderat mycket kraftigt personalmässigt. Den centrala roll som Trafikverket har som marknadsskapare innebär bland annat att man behöver utbilda denna marknad:

...det finns i en del avtal att dom ska ta in lärlingar eller praktikanter, vi ska se om vi kan bli ännu mer effektiva i det med att entreprenörerna sörjer för den egna kompetensförsörjningen. Och vi vet att det kanske kan bli nån krona extra i kostnader som landar på oss då, men det ser vi ju ändå är en förutsättning för att, ja, vi behöver ha kompetens i branschen för det är en brist på många håll, vi ser ju det när vi ska bygga de nya stambanorna så finns det en risk för rätt stor brist i ganska många befattningar, yrkesroller, så det är klart att vi måste göra vad vi kan för att försäkra oss om att branschen gör vad dom kan. Passa på i våra upphandlingar för det är ju mycket pengar årligen som vi handlar upp för, och då

är det ju viktigt att vi använder det momentet på bästa sätt. (intervju med HR-direktör)

Till och med marknadens kompetens behöver alltså organiseras inifrån Trafikverket. eftersom företagens kapacitet och kompetens är så betydelsefulla. Det förekommer mycket övergångar mellan myndigheten och företagen – företagens anställda är ofta framtida anställda vid Trafikverket och den genomsnittliga rekryteringsåldern är enligt ovanstående personalchef så hög som 39 år. Man kan därför säga att myndigheten såväl avspeglar som styr marknaden. Det senare illustreras inte minst av att man upphandlar för 66 miljarder årligen (enligt hemsidan 2024), vilket gör Trafikverket till den kanske mest marknadspåverkande organisationen i Sverige. Som sagt leder detta till nära samverkan och organiserade relationer – men också till ett behov från politikerna att kontrollera kostnadsutvecklingen.

Den andra visionen med det nya Trafikverket var att arbeta som en ”samhällsutvecklare”. Detta inkluderar helhetslösningar för infrastruktur, lokal samverkan, ekologisk hållbarhet och ett övergripande fokus på tillgänglighet från den enskilde resenärens sida. Redan i slutet av 1900-talet breddade Vägverket sin kompetens avsevärt till exempelvis trafiksäkerhet och tillgänglighet för funktionshindrade. Under de senaste decennierna har expansionen fortsatt med en betydande ökning av IT-specialister, samhällsgeografer, landskapsarkitekter och samhällsplanerare.

Enligt intervjupersoner drevs visionen om Trafikverket som samhällsutvecklare av en landskapsarkitekt från universitetet (SLU) som blev strategidirektör och under en kort tid även tillförordnad GD. I min intervju med honom förklarar han att han ville förändra sättet att planera mot en roll som ”reflective practioner” à la Donald Schön,<sup>29</sup> där planeraren arbetar med ”platsen” och dess möjliga framtid i dialog med aktörer med intresse i utvecklingen av denna plats, där det övergripande målet är tillgänglighet snarare än den faktiska infrastrukturen. Hans idéer blev inflytelserika och resulterade i ett fortfarande existerande, mycket omfattande program för lokala och regionala dialoger (så kallade åtgärdsvalsstudier), men han erkänner också att han är rätt osäker på om han faktiskt lyckades förändra Trafikverkets arbetssätt. För det första finns det en uppenbar spänning mellan att fokusera på en öppen diskussion om lokala områdets möjliga framtid och nationella eller till och med transnationella krav

---

<sup>29</sup> 1930–1997, berömd professor vid Massachusetts Institute of Technology.

på ett sammanhängande transportsystem. Dessa senare krav handlar mer om standardiserade lösningar än unika platser. En annan direktör på Trafikverket (intervju) framhåller det primära behovet av tillgänglighet ur såväl nationell som transnationell synvinkel, samtidigt som han sympatiserar med ambitionen att fokusera på olika aspekter på lokal utveckling. För det andra, och kanske viktigare, även de lokala lösningarna har också starka tendenser till standardisering:

det var ju ett mantra eller ett sånt där värdeord eller vad det nu var för något som vi skulle leva efter, att vi skulle vara den här samhällsutvecklaren. Min uppfattning är att det fanns inte särskilt mycket kvar av det där när det trillade ner till projekten, utan det som fanns då var ju den här marknadsiseringsprofilen, vi skulle köpa marknadens kompetens att göra det här jobbet, vi skulle ta ett steg tillbaka, det pratades mycket om att vi inte skulle styra konsulterna för mycket, utan vi skulle lämna utrymme för deras kreativitet och kompetens, det visade sig vara jättesvårt. Den här tanken om den goda samhällsbyggaren, den uppfattade jag som att den fick mer fotfäste i de tidigare planeringsprocesserna, det som vi kallar för att planera åtgärder och ännu tidigare i planeringssystemet. Det fick inte fäste i själva genomförandet av projekten, det är min bedömning i alla fall. (intervju med verksamhetsutvecklare)

Både denna respondent och den tidigare strategichefen framhåller starkt yrkesroller och utbildningsbakgrund som viktiga för arbetssättet. Den tidigare strategidirektören identifierar sig med landskapsarkitektur och en yrkesroll som reflekterande planerare där kommunikation och scenarier för framtiden är nyckelförmågor, medan verksamhetsutvecklaren framhåller en generisk projektledningskompetens där standardiserade mallar är det avgörande instrumentet i det faktiska arbetet:

även projekteringsarbete, utredningsarbete, det finns ju inte heller kvar i vår del av organisationen utan den köper vi ju också. Det som finns kvar är en projektledande organisation och en beställande organisation med relativt mycket specialister som sitter på beställarsidan som planerar och följer upp konsultens arbete. /.../ Det vi har resurser för internt, det är primärt projektledning och portföljstyrning och allt sånt där, och resurser för leveranskontroller och skriva upphandlingsdokumenten. /.../ Jobbar du med fastpris, då måste du väldigt, väldigt tidigt specificera hur saker och ting ska göras, utrymmet för att svänga inom befintlig planering och tillgodose andra önskemål är lite mer begränsad än om man har de klassiska rörliga priserna. /.../ Vi har ju beskrivit allt vårt arbete i ett antal huvudprocesser som har ett antal delprocesser och liknande, och vi jobbar enligt den här XLPM-modellen för projektstyrning, Semcons projektledningsmodell är det ju Trafikverket använder. Och det har ju vart ett ökat fokus just på förmågan att driva projekt, alltså att leda

projekt, på senare tid, och det har blivit just ett ökat fokus på projektstyrningen.  
(intervju med verksamhetsutvecklare)

En hårt mallad projektledning (enligt XLPM med upphandlade konsulter) står också i centrum för de ovannämnda åtgärdsvalsstudierna enligt den forskning som bedrivits (Ek Österberg & Qvist 2020; Nyhlén med flera 2021). Projektledning är således den mest framträdande organisationsprofessionella rollen vid Trafikverket.

Detta bekräftas i en intervjubaserad studie av Witzell (2019). Det som främst efterfrågas är förmågan att specificera, upphandla och hantera projekt, samt övervaka och utföra kvalitetskontroll av leverantören. För mycket kunskap om fysisk planering kan snarast hämma marknadens innovativa förmåga: “Specific in-house know-how about physical planning, design and construction is seen as possibly counter-productive to market-driven innovation” (Witzell 2019: 1422).<sup>30</sup> Standardiserad projektledning som en generisk organisationsprofessionell kompetens har gjort framsteg inom Trafikverket – till exempel anställdes erfarna projektledare från Ericsson när en närliggande anläggning lades ner – men verkar trots allt blandas med mer traditionella erfarenheter av fysisk planering. En direktör vidhåller exempelvis (intervju) att makten fortfarande ligger hos projektledare med erfarenhet av fysisk planering.

Sammanfattningsvis är centralisering och hierarkisk styrning inte lika framträdande vid Trafikverket som hos Polisen. Det finns starkare professioner med vana vid självständighet, något som myndigheten försöker bemästra genom en mer standardiserad projektstyrning. Framför allt kännetecknas Trafikverket mer av horisontella än vertikala relationer, mellan myndighet och marknad, där myndigheten måste hitta en balans mellan marknadisering och kontrollbehov, mellan ytterst politiska mål om hållbar utveckling och en innovativ marknad å ena sidan, och strävan efter förutsägbarhet och noggrann övervakning å andra sidan. Detta tycks ge effekten att Trafikverket i allt högre grad speglar marknaden vad gäller yrkesbakgrund och erfarenhet. En annan intervjubaserad studie gjorde iakttagelsen att forskarna förvånansvärt ofta hade problem att förstå om deras respondent arbetade för Trafikverket eller ett konsultföretag, även om intervjun

---

<sup>30</sup> Det finns en parallell här i Transportstyrelsens inspektion av järnväg. Från att – under de tidigare järnvägsinspektionernas tid – ha granskats av personer med erfarenhet av järnvägssektorn, så utförs granskningen numera av ”certifierade kvalitetsrevisorer” (Qvist & Rosendahl 2019: 149) som utför systemtillsyn snarare än att granska själva anläggningarna (denna utveckling mot standardiserad revisionspraktik finns även inom Polisen, se förra kapitlet).

gjordes i Trafikverkets lokaler (Jacobsson & Sundström, red., 2017). Verksamheten vid Trafikverket är naturligtvis mycket mer projektfokuserad än inom Polisen och därmed får projektledaren en nyckelroll. Vid Polisen går det inte riktigt att projektleda verksamheten, även om man försöker via särskilda händelser och operationer, då den är händelsestyrd. En grundläggande skillnad mellan Trafikverket och marknaden är dock att myndigheten är politiskt styrd.

## Politisering av Trafikverket?

Utredaren i Trafikverksutredningen hävdar (intervju) att en tydlig ambition med att bilda Trafikverket var att få till stånd en mer enhetlig politisk styrning av svensk transportpolitik. Ambitionerna bakom Trafikverket och centraliseringen av Polisen var således desamma. Samtidigt kan rollen som “renodlad beställare” och marknadsskapare antyda något annat: en starkare grad av marknadisering. Det kan förefalla som en paradox, men då är det viktigt att hålla i minnet att det just var *politiken* som drev (och hela tiden drivit) kravet på en starkare *marknadisering*. Snarare än paradoxal är den politiska styrningen av transportområdet mycket komplex och präglad av idéträngsel. Förutom marknadisering finns också politiska mål om innovation, hållbarhet och klimat, tillgänglighet och att modernisera infrastrukturen. Mellan 2012 och 2020 ökade de politiska uppdragen i regleringsbrev till Trafikverket från fem till 50, för att sedan minska något. Vem som är ansvarig för vad har inte varit helt tydligt under 2010-talet – något som inte minst tågresenärer kommit i kontakt med. Om marknadisering var det viktigaste målet när Reinfeldtregeringen skapade Trafikverket 2011 så hade växande problem inom kollektivtrafiken gjort att agendan svängt några år senare till frågor om kontroll och ansvar. I SOU:n “Koll på anläggningen” (2015:42) fick Trafikverket kritik för att sakna grundläggande kunskaper om järnvägen och att myndigheten inte tydligt kunde efterfråga korrekta åtgärder av de företag som skulle utföra underhåll. Helt plötsligt föreföll mer traditionell styrning efterfrågas snarare än marknadisering och uppsplittring av aktörer:

Jag har kunnat konstatera att det kan uppstå problem med hur ansvaret ska hanteras när olika ansvarstyper och delansvar interagerar, samt när olika delar av organisationen är ansvariga för leveranser eller processer som är beroende av andra delars leveranser. (SOU 2015:42, s. 20)

Skapandet av en politiskt styrd, innovativ marknad visade sig alltså inte helt enkelt, och Jacobsson & Sundström (red. 2017) framhåller också att Trafikverket

tog vissa steg tillbaka till en mer traditionell myndighetsroll under senare delen av 2010-talet. Användandet av uttrycket ”partner” försvann, medan ordet ”ansvar” är framträdande i ovannämnda utredning. Under 2024 har ansvarsfrågan, särskilt för det eftersatta underhållet, blivit ännu mer akut. SJ:s VD föreslår till och med att ett exekutivt råd skapas med ”till exempel infrastrukturminister, finansminister, Trafikverkets generaldirektör, jag själv och några ytterligare nyckelaktörer med mandat att styra upp allt” (citerad i Fröberg, Dagens Nyheter 21 juli 2024). Från att det fragmenterade ansvaret har varit det politiska huvudmålet kräver nu tvärtom en mängd aktörer att staten tar sitt övergripande ansvar (ibid).

Mest grundläggande för politikens kontrollbehov är emellertid de extraordinära utgifterna på detta område. Som nämnts upphandlar Trafikverket för 66 miljarder kronor om året och den höghastighetsjärnväg som planerats (men har lagts på is), beräknas ha en kostnad på cirka 300 miljarder. Just de höga utgifterna föranledde utredaren bakom skapandet av Trafikverket (intervju) att föreslå en analysenhet på Näringsdepartementet som enligt honom borde dubbelkolla alla investeringsförslag som kom från myndigheten, men detta blev inte verklighet.

Samtliga intervjupersoner anser att den politiska styrningen har blivit starkare. Detta var också ett syfte med skapandet av Trafikverket (Jacobsson & Mujkic 2016: 36) – här finns alltså en viktig likhet med skapandet av den nya Polismyndigheten som också handlade om förstärkt, politisk styrning. Megaprojekten, såsom höghastighetsjärnvägen, ligger helt under politisk kontroll. Det finns dock olika uppfattningar om hur den politiska kontrollen tar sig uttryck. Den före detta strategidirektören och tillförordnade GD:n anser att kontrollen är helt och hållet finansiell och inriktad på ekonomistyrning (intervju). Samtidigt ges en rätt annorlunda bild av en före detta regiondirektör i Vägverket som övergick till att arbeta i Regeringskansliet i samband med att Trafikverket bildades. Han menar också att den politiska styrningen har blivit mer omfattande, men anser snarare att den är reaktiv och närmast situationsbetingad på grund av den överbelastade arbetssituationen i Regeringskansliet:

Som jag ser det och har upplevt det så förväntar sig mina kollegor i RK att man skulle få inputs från Trafikverket, för själv hade man så mycket att göra, jag har jobbat tio år nu i RK och märker att man har så mycket av korta puckar som kommer från politiken och annat så det här med att sitta och tänka en hel dag på sin kammare för att utveckla ett uppdrag som är balanserat och nyanserat hinns oftast inte med. /.../ Med risk för att jag har missat nånting så styrs nog mycket av enskilda fall som kommer upp. Riksdagsfrågor eller utomstående eller olyckor som

händer. Vattenskotrarna till exempel har ju vart stor grej nu, hur man ska reglera det osv. (intervju)

Inslag av reaktiv styrning inom infrastrukturpolitik har framhållits från andra länder (Kingdon 2003). När tågen inte går i tid eller när bilisterna fastnar på en igensnöad motorväg skapas vanligen ett rätt kraftigt opinionsmässigt tryck som politikerna har svårt att bortse från.

En annan direktör på Trafikverket framhåller också reaktiv styrning och jämför till och med intressant nog med Polisen genom att hen hävdar att åtgärder vidtas internt i form av ”insatsstyrkor” och ”specialoperationer” snarare än enligt en sammanhängande styrmodell. Hen klandrar dock inte regeringen för detta, enligt hens uppfattning är detta ett resultat av myndighetens fragmenterade och projektfierade karaktär. I stället hävdar direktören att de ökande relationerna med regeringen är förtroendefulla och med en klar förståelse för deras olika roller och därmed de politiska uppdrag som myndigheten får. En aspekt av detta, hävdar hen vidare, är expansionen av samhällsvetare vid Trafikverket, som mer liknar de anställda i departementen. Detta förbättrar förmågan att kommunicera; medan tidigare handlingsplaner skrevs på ett obegripligt sätt i ingenjörstil, är myndigheten nu mycket mer kapabel att kommunicera med såväl politiker som omvärlden:

Det handlar om krav från omvärlden också, omvärlden har mycket större krav på Trafikverket, att vi ska ha förmågan att beskriva, både i text men också hur vi strategiskt beskriver vår verksamhet och vilka effekter vi når med dom skattemedel vi får, och det är ju väldigt tydligt att det är inte så att ingenjörer och tekniskt utbildade människor har den färdigheten allt som oftast, utan det är ju en färdighet som vi ofta ser hos människor som är samhällsvetenskapligt skolade. (intervju)

Trafikverket avspeglar alltså inte bara marknadens kompetens utan även Regeringskansliets.

Såväl Polisen som Trafikverket är mycket viktiga myndigheter för regeringen och detta avspeglas i att den politiska styrningen blivit mer omfattande. Samtidigt finns en viss ”rörighet” i styrningen av Trafikverket, man ska genomföra politiskt högprofilerade projekt men man ska också vara marknadiserad; man ska ta ansvar och ha kontroll men man ska också vara innovativ; man ska förbättra såväl tillgänglighet som hållbarhet men dessa mål är inte alltid helt förenliga för att uttrycka det milt, och mängden underleverantörer gör inte saken bättre. Under de första åren hade dessutom GD Gunnar Malm ett tydligt uppdrag att

”effektivisera” verksamheten rätt kraftigt, särskilt på det administrativa området (Jacobsson & Mujkic 2016: 45). Detta senare har emellertid inte alls blivit verklighet – tvärtom har Trafikverket växt mycket kraftigt.

Det går att argumentera för att den fragmenterade situation som beskrivs ovan gör att byråkratin växer, vilket är helt motsatt ambitionen som fanns när Trafikverket skapades. Beror detta på den förstärkta politiska styrningen? Det är svårt att svara entydigt ja på den frågan, men det finns en del som tyder på det. Jacobsson & Mujkic (2016) hävdar att såväl reformerna 1988 som 2010 handlade om att minska utrymmet för politik – detta verkar stämma för reformen 1988 men det är enligt min mening svårare att finna fog för denna uppfattning 2010. Som nämnades ovan handlade reformen 2010 om *både* mer marknad och mer politik. Trafikverksutredaren är mycket tydlig med detta i min intervju med honom: ”politiken skulle få större möjligheter att kunna styra trafikutvecklingen” (intervju). När den politiska styrningen förstärks innebär detta också att de många – och ibland motstridiga – politiska mål som finns på detta område leder till att organisationen bygger upp kapacitet att hantera dessa. Rent konkret syns detta i att Trafikverket efterhand fått kraftigt höjda anslag (även detta en likhet med Polisen).

## **Ökning av organisationsprofessionella**

Sammanläggningen mellan Banverket och Vägverket 2011 innebar en rätt kraftig personalminskning, där framför allt det manuella produktionsarbetet – särskilt underhåll – helt försvann till privata företag. Men även mer avancerade tekniska positioner, exempelvis arkitekter, minskades. Tabellen nedan visar utvecklingen vad gäller anställningar 2008–2012. Siffrorna visar antal anställda (ej årsarbetskrafter) och är hämtade från Arbetsgivarverkets statistik. Jag har klustrat yrkena i olika kategorier som i stora drag motsvarar Arbetsgivarverkets klustring:



**Tabell 13. Källa: Arbetsgivarverkets BESTA-statistik.**

2008–2012 (2008 = Banverket+Vägverket. 2012 = Trafikverket)		
Samhällsvetare, jurister, utredare etc	1797-1369	-24 %
IT och administration	2092-1655	-21 %
Infrastrukturplanering	3113-1430	-54 %
Manuellt produktionsarbete	4919-214	-96 %
Trafik- och transportledning	1498-1668	11 %
Bortfall/icke-kategoriserade	926-323	
Totalt	14345-6659	-54 %

Bortfallet är relativt stort men tendensen framgår tydligt. I huvudsak följer verkets utveckling intentionerna med sammanslagningen. Infrastrukturplaneringen skulle exempelvis utföras av privata företag i högre grad. Däremot framstår det som naturligt att trafik- och transportledning inte minskar. Vad som sedan har hänt är däremot remarkabelt:

**Tabell 14. Källa: Ibid.**

2012–2023 Trafikverket		
Samhällsvetare, jurister, utredare mm	1369-2534	85 %
IT och administration	1655-2926	77 %
Infrastrukturplanering	1430-2866	100 %
Trafik- och transportledning	1668-2117	27 %
Bortfall/icke-kategoriserade	323-295	
Totalt	6659-10738	61 %

På lite drygt tio år har myndigheten alltså expanderat sin personal med över sextio procent, tvärtemot målet som var att man skulle minska sin personal, och utan att man fått något tillskott av manuellt produktionsarbete. Infrastrukturplaneringen, som rentav har fördubblats, visar den högsta ökningen, vilket indikerar att rollen som ”renodlad beställare” inte har gått att upprätthålla. Arkitekter och fysiska planerare minskade från 933 år 2008 till 398 år 2012, för att sedan öka till 1092 år 2023. En liknande utveckling uppvisas av produktionsplanering och ledning. Projektledare som diskuterades tidigare är inte förtecknade i Arbetsgivarverkets statistik men det är troligen inom dessa grupper som de återfinns. Det verkar sammanfattningsvis som att Trafikverket faktiskt *backar in i framtiden, kompetensen blir alltmer liknande den som fanns innan verket startade* (med undantag för manuell produktion). Hur kan detta förstås? Alltmer av verksamheten upphandlas, men som vi såg tidigare så är det en marknad som är organiserad och kräver nära samarbete. Det verkar faktiskt som att Trafikverket i

allt högre utsträckning *avspeglar marknaden*. För att kunna veta vad som ska upphandlas behövs i stort sett samma kompetens som denna marknad har. Risken att tappa i kompetens gentemot marknaden har betonats av flera intervjupersoner:

Och det där är ju en fråga om upphandlingsteknik, upphandlingskompetens, att förutse allt om man då är som katt och råtta, man står på två olika sidor, och ur det växer det ju fram diskussioner, hur man skulle kunna uppnå en situation där man hade ett partnerskap, där man skulle skapa en vinna-vinna-situation, där beställare och utförare regelbundet då möttes och diskuterade bästa lösning för båda parter. /.../ Om man inte har ett system som Vägverket byggde ut på slutet av 80- och början av 90-talet, ett datasystem som en nationell vägdatabas, där man hade koll på varenda detalj ner till kantbalkarna och räckena på broarna, vad man hade för beläggning och vad man hade för material under, då kan man liksom inte följa utvecklingen, då kan man inte specificera vad som ingår i entreprenader på samma sätt, och där hade ju inte den delen av Trafikverket en sån koll då. Och då blir det ju jättesvårt att göra upphandlingar när man inte kan få en uppfattning om vilket arbete som behöver göras /.../ Det är ett komplext område med funktionsupphandlingar, som du förstår, funktionsupphandling är ju som namnet antyder att du upphandlar en funktion, järnvägen ska vara tillgänglig till exempel, sen får du själv räkna ut vad du behöver göra för det. Om du räknar på en entreprenad och inte vet hur det ser ut, ja hur ska du då kunna sätta rätt pris på det? (intervju med före detta regiondirektör vid Vägverket och analytiker i Regeringskansliet)

Samma problem lyfts i ovannämnda rapport SOU 2015:42.

Ett andra viktigt konstaterande utifrån personalutvecklingen är att mer än halva myndigheten idag består av olika samhällsvetare, utredare, jurister, IT och administration, jämfört med drygt en fjärdedel före sammanslagningen. Att samhällsvetare växer starkt inom hela den statliga förvaltningen har redan beskrivits i kapitel 3. IT har dock växt starkast – 164 % 2008–2023. Trots detta visar intervjuerna på viss irritation mot IT, exempelvis att man är dålig på att se verksamhetens behov. Generellt visar ökningen inom de här områdena på ett ökat fokus på organisation och styrning. En direktör som citerades tidigare ansåg att det var viktigt med fler samhällsvetare eftersom de är bättre på att kommunicera generellt, samt kommunicera med Regeringskansliet specifikt. En annan chef ventilerar en stark irritation mot mängden styrnings- och organiseringspersonal:

det har ju då vuxit fram en hel organisation som vi kallar förvaltningsorganisationen liksom (skratt), som jobbar med *hur* vi jobbar, det är en profession i sig liksom att aldrig leverera något utan berätta för andra hur dom borde leverera /.../ det är inte bra när det blir för många som jobbar med annat än

det vi i huvudsak är till för, om vi tar Polisen så vill jag ju se att det finns poliser om jag skulle bli rånad eller vad det nu skulle vara. Jag är inte intresserad av att det finns stora hus som är helt fulla med poliser som jag aldrig ser, och jag tror ingen heller skulle vara glad om Trafikverket satt inne på kontoret och kuckilurade, vi vill ju ha vägar som är farbara och inte hala, och jag tror att blir det för många som blir för specialiserade, då tar vi energi ifrån huvudgrejen i våran verksamhet, det är bekymmersamt menar jag. (intervju)

Att ha en liten myndighet var tanken från början men i praktiken har i stället mer personal upplevts behövas för att svara upp mot marknaden och genomföra alla politiska uppdrag som dessutom är motstridiga. I takt med att myndigheten blir alltmer politiskt styrd krävs också (eller anses krävas) utredare med samhällsvetenskaplig bakgrund. Helt grundläggande är dock de kraftiga resurstillskotten under det senaste decenniet som är den största likheten med Polisen. Jämfört med Polisen finns inte någon intern konflikt mellan polisutbildade och akademiker – Trafikverket är en helt igenom akademiserad myndighet och det finns en lång rad aspekter och vinklar som kan läggas på utbyggnaden av infrastrukturen som har gjort att myndigheten har växt. Störst skillnad mot Polisen är emellertid den horisontella dimensionen – det nära samarbetet med marknaden som drivkraft bakom expansion. Den organisationsprofessionella roll som verkar ha expanderat snabbast är projektledaren. Men rent generellt har också en allmän byråkratisering av myndigheten skett, inte minst just på grund av resurstillskotten.

## **Sammanfattning**

Under 2024 var Trafikverket starkt ifrågasatt och i mars samma år lät myndigheten till och med meddela att man ska genomföra en ”revolution” (DN 2024-03-19). Det allmänna missnöjet med tågförseningar och dåligt underhåll är stort. Den kraftiga personaltillväxten inom myndigheten som beskrivits i detta kapitel har uppmärksammats medialt (DN 2024-02-28) och politiskt. Men situationen, inte minst när det kommer till förslag på lösningar, är komplex. Situationen avspeglar de många sinsemellan svårförenliga krav som finns på Trafikverket och transportinfrastrukturen i stort. Såväl Sverigedemokraterna (Motion 2022/2023:1011) som Miljöpartiet (Motion 2023/24:1878) vill splittra Trafikverket och gå tillbaka till ett banverk och ett vägverk. I båda fallen lyfts kompetensfrågor inom myndigheten som ju också jag har uppmärksammat ovan och som beskrevs i SOU 2015:42. Föga förvånande lägger Miljöpartiet större fokus på järnvägens problem och klimatfrågorna: man menar att gamla vägverket

har ”ätit upp banverket” (DN 2024-02-28) och att kortsiktiga lönsamhetsfrågor premieras framför klimatställningen. Det är värt att upprepa att trots en personalökning på över sextio procent anses alltså kompetensen vid myndigheten vara för dålig.

Samtidigt har Riksrevisionen (2023:25) gjort en mycket kritisk granskning som fokuserar på andra saker, främst regeringens styrning av Trafikverket. Förvisso betonar även Riksrevisionen kortsiktighet i det att Trafikverket bakbinds av regeringens kortsiktiga styrning. Samtidigt kritiserar Riksrevisionen även Trafikverket för att sakna kostnads kontroll (se även Riksrevisionen 2021b). Med andra ord: det som var utredarens syfte bakom att Trafikverkets bildades (att politikerna skulle styra) har nu formulerats som det stora problemet av Riksrevisionen. I stället ska planeringen vara långsiktig och rationell, det vill säga inte störs av politik:

beslutet om vilka åtgärder som ska genomföras fattas vid ett samlat tillfälle, samt att alla tänkbara åtgärder har beslutsunderlag av hög kvalitet som möjliggör jämförelse och rangordning av de olika åtgärdernas bidrag till de transportpolitiska målen. Det är en modell där det är lätt att välja effektiva åtgärder. /.../ Det framgår av det av riksdagen beslutade övergripande transportpolitiska målet att samhällsekonomisk effektivitet ska eftersträvas. Det är därför de underlag som tas fram för alla åtgärder inför en planrevidering innehåller en samhällsekonomisk analys. Infrastrukturåtgärder ger upphov till ett stort antal olika effekter. Det är i den samhällsekonomiska analysen dessa effekter kvantifieras och vägs samman till en samlad bedömning av åtgärdens lönsamhet, det vill säga hur effektivt den bidrar till transportpolitisk måluppfyllelse. (Riksrevisionen 2023:25 s 73, 76)

Det verkar därmed inte bara handla om att den politiska styrningen ska minska till förmån för ”samhällsekonomisk analys”, utan att hela den inriktning som infrastrukturpolitiken tog från 1980-talet och framåt – med marknadisering och kundorientering som grundläggande inslag och fokuserad på företagsekonomi snarare än samhällsekonomi – förkastas av Riksrevisionen till förmån för en upphöjd och suveränt rationell, nationell beslutsfattare som med fullständig information kalkylerar olika åtgärder och dess effekter, det vill säga ett slags planekonomi som inte störs av vare sig marknad och politik.

På vilket sätt har detta en koppling till byråkratisering? Det verkar, utifrån genomgången som gjorts i detta kapitel, som att Trafikverket personalmässigt avspeglar de många krav som finns på myndigheten. Den politiska styrningen innebär en viss ryckighet och oförutsägbarhet – exempelvis lade den borgerliga regering som tillträdde 2022 ned satsningen på höghastighetsjärnvägen. De källor

som citerats i detta kapitel antyder egentligen en ganska bra relation till politiken, men det verkar oklart var gränserna går och vem som ska besluta om vad och när. Samtidigt hävdar Riksrevisionen att planeringen borde skötas av en upphöjt rationell aktör och detta planeekonomiska tänkande lever nog även det kvar sedan forntida dagar och återspeglas inom myndigheten. Marknadiseringen har dock knappast lett till något upphöjt rationellt tänkande – snarare har fragmentering och konkurrens varit syftet. Som framgått i detta kapitel leder marknadiseringen bland annat till att Trafikverket måste dubblera marknadsaktörernas kompetens för att kunna göra upphandlingar och driva projekt. Motstridiga och kanske till och med oförenliga styrideal är därmed mer närvarande än någonsin och lär knappast försvinna hur man än väljer att utforma organisationen och dess styrning. Detta är dock inte samma sak som att säga att byråkratiseringen av Trafikverket är en naturlag, men det hjälper i alla fall knappast till att hejda den. Snarare är det enkelt att se att byråkratiseringen av Trafikverket är ett resultat av de grundläggande koordineringsproblem som togs upp i kapitel 2: ju mer fragmenterat (marknadiserat) ett för samhället centralt system blir (transportinfrastrukturen), desto mer administration hamnar på den centrala aktören i systemet (Trafikverket). För att komma bort från denna typ av byråkratisering måste därmed fragmenteringen minska.

Utifrån de tre teorier om byråkratisering som lanserades i kapitel 2 så landar detta i att den politiska styrningen har haft en större betydelse i det här fallet. Något professionaliseringssträvande liknande Polisens rörelse inåt/uppåt är svårare att upptäcka, då i princip alla arbeten inom myndigheten redan har hög status. Trafikverket har utsatts för populära (politiska) idéer om marknader och en oförutsägbar och i många stycken motsägelsefull styrning kring ansvar, kontroll, tillgänglighet och miljö. En smått tragikomisk konsekvens som inte bara Trafikverket – utan snarare det marknadiserade systemet – kan skyllas för är att i stället för att ha fått innovation har vi fått en sönderfallande järnväg. Personalmässigt verkar Trafikverket avspegla den politiska styrningen, samtidigt som man också uppfattar sig tvungen att avspegla marknadens kompetens för att kunna upphandla och projektleda. Precis som när det gäller Polisen har en grundläggande förutsättning dock varit de stora resurstillskotten som lett till anställning av stora mängder personal. Även om man i viss mån backat in i framtiden genom att anställa ”nygammal” personal inom teknikområdet har också verket fyllts med ny personal med bland annat samhällsvetenskaplig bakgrund. Av intervjuutsagor att döma har fokuset på kärnuppgiften att skapa en fungerande infrastruktur inte alltid kommit i första rummet, men

projektledarrollen är trots allt kopplad till kärnuppgiften och en konsekvens av styrsystemet snarare än en grundorsak till byråkratisering. Även i detta kapitel antar alltså "NPM" – de av marknadsiseringen följande organisatoriska accountability-funktionerna – en central roll som bakomliggande orsak till byråkratisering och komplexa dubbleringar av kompetens.

# KAPITEL 7 – HÖGSKOLOR SOM MODERNA ORGANISATIONER MED PROFESSIONALISERAD ADMINISTRATION

## Bakgrund

Ingenstans ljuder klagomålen på tilltagande byråkratisering så högt som vid universitet över hela världen (se till exempel Motyl 2019; Terjesen 2022; Moutsios 2023). Då är det samtidigt viktigt att vara medveten om att akademiker är en betydligt mer språksam och kritisk grupp än andra anställda inom offentlig sektor. Som tur är finns numera en del internationell forskning på området som gör att man med något större säkerhet kan skilja vad som faktiskt sker från det mer allmänna ”gnällandet” över ökande byråkrati. Dock finns mätproblem, inte minst att forskare och lärare ofta fortsätter att klassificeras som forskare och lärare även när de går in i mer byråkratiska roller. Ibland rör det sig om kortare administrativa uppdrag, men ofta blir de långvariga. Det kan i och för sig diskuteras om exempelvis prefekter (första linjens chefer) och dekaner (andra linjen) ska betraktas som ”byråkrater”. Som prefekter och dekaner rekryteras nästan enbart forskare och lärare, och de är tänkta att utöva ett akademiskt ledarskap. I praktiken orienterar de sig dock mot den administrativa sidan av organisationen i sin roll, inte nödvändigtvis på grund av att de vill det, utan för att det administrativa trycket är högt. Detta är vad den största utredningen under senare år om högskolans organisering har visat, och samma utredning (SOU 2015:92) argumenterar kraftfullt för att den administrativa bördan för prefekter måste minskas (se även Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b).

Universitet och högskolor (hädanefter använder jag ”högskolor” som samlingsbeteckning) skiljer ut sig från andra offentliga organisationer genom sin

långa och partikulära historiska tradition och idealen om akademisk frihet. Traditionellt bildade de en egen korporation i samhället, ofta med betydande jordegendomar som finansierade verksamheten och med egen domsrätt. Väldigt lite av den mer strikt formella partikulariteten lever emellertid kvar. Under efterkrigstiden omvandlades de flesta svenska högskolor till statliga myndigheter. Svenska högskolor är ”mer statliga” än högskolor utomlands och styrs i stort sett likadant som andra statliga myndigheter (finansieringen är ofta statlig även i andra länder men de styrs inte på samma sätt som andra myndigheter), även om högskolorna har betydligt större inflytande över tillsättandet av rektor än vad andra myndigheter har över sina chefstillsättningar. Formellt finns också formuleringar om forskningens frihet inskrivna i högskolelagen, vilka infördes på 1970-talet: ”1, forskningsproblem får fritt väljas; 2, forskningsmetoder får fritt utvecklas, och 3, forskningsresultat får fritt publiceras” (Högskolelagen 1 kap. 6 §). Ett tillägg gjordes 2021 om att den akademiska friheten ska främjas och värnas som allmän princip. Däremot saknas mer specifika formuleringar om den högre utbildningens frihet.

De *informella* delarna av högskolornas partikularitet lever däremot vidare i form av institutionella normer rörande lärares och forskares frihet från yttre påverkan, fri kunskapsbildning och vetenskaplig grund. Under de senare decennierna har emellertid en tendens mot ökad likformighet med andra organisationer i samhället (inte minst företag) kommit att dominera (Hall 2012; Hall 2015), vilket är tydligt i moderna högskolors retorik som i en annan utsträckning än andra samhällsliga institutioner är global. Själva termen ’universitet’ betyder sammanslutning, det vill säga ett slags konfederation av organisationer snarare än en enhetlig organisation. Men med tiden kan man, starkt förenklat, säga att högskolor har gått från idealet om en konfederation som inte vill vara som någon annan, till att åtminstone i viss utsträckning vilja bli som en organisation som alla andra (Marginson & Considine 2000). Detta har fått stora konsekvenser för högskolors organisering över hela världen. Samtidigt som organisationsidealet har utvecklats, har en lika stark global trend handlat om att bädda in högskolor ännu tydligare i en samhällslig kontext, exempelvis i termer av innovationssystem och ”triple helix” (Etzkowitz & Leydesdorff 1997). I hur stor utsträckning som högskolorna själva har drivit dessa strävanden är en komplicerad fråga, men de förefaller leda till en autonomiparadox: å ena sidan har högskolan blivit en mer enhetlig, organisatoriskt autonom aktör i samhället, å andra sidan har den – kanske just genom denna autonomi – blivit mer beroende av andra aktörer i samhället (Aberbach & Christensen 2018).



## Ökningen av organisationsprofessionella

Till skillnad från många andra offentliga verksamheter har kärnverksamheten kraftigt ökat vid högskolorna under 2000-talet, vilket i sin tur har lett till att göra med ökade resurser och expansion av högskoleutbildningar i termer av fler studenter och kurser. Även om direkta översättningar och jämförelser är svåra ökar dock inte anställningarna riktigt i takt med intäkterna som ungefär har fördubblats sedan tidigt 2000-tal medan antalet examina på grund- och avancerad nivå har mer än fördubblats (124 procent mellan 2000–2024, SCB, ”studenter och examina i högskoleutbildning”, antalet *registrerade* studenter har fördubblats från cirka 1992). All forskande och undervisande personal (undantaget arvodister och doktorander) har ökat med nära 53 procent mellan 2001 och 2023 (årsarbetskrafter) och utgör idag hälften av högskolans personal, vilket är en högre siffra än 2001. Den administrativa personalen har dock ökat ännu mer, med 64 procent. I tabellen nedan redovisas personalutveckling i heltidsekvivalenter. Skillnaden mellan den administrativa personalen (som ökat kraftigt) och den tekniska personalen (som minskat) kan upplevas som flytande. I administratörgruppen ingår ett stort antal yrkesbeteckningar: bland annat administrativa chefer (däremot inte chefer med grundtjänst som professorer, lektorer etc., som övergått till ledningsuppdrag), sekreterare, ekonomer, HR, kommunikatörer med mera. Alla är därmed inte att betrakta som organisationsprofessionella. I den tekniska personalen ingår exempelvis lokalvårdare, IT-support, systemadministratörer, ingenjörer och vaktmästare.

**Tabell 15. Källa: Universitetskanslersämbetet 2024. Absoluta siffror inom parentes.**

Personalökning ÅAK	Ökning 2001–2023	Andel 2001	Andel 2023
Professorer	66 % (3269–5431)	6,6 %	8,2 %
Lektorer	79 % (5715–10229)	11,6 %	15,4 %
Adjunkter	- 22 % (6458–5011)	13,1 %	7,6 %
Andra forskare och lärare	57 % (5428–8528)	11 %	12,9 %
Meriteringsanställningar	323 % (994–4207)	2 %	6,3 %
Arvodister	- 74 % (1557–406)	3,2 %	0,6 %
Doktorander	29 % (8166–10572)	16,6 %	16,0 %
Administrativ personal	64 % (8611–14150)	17,5 %	21,4 %
Bibliotekspersonal	- 23 % (1443–1115)	2,3 %	1,7 %
Teknisk personal	- 13 % (7579–6576)	15,4 %	9,9 %
Totalt	35 % (49220–66227)		

Det har alltså skett en rätt kraftig ökning av forskande och undervisande personal under 2000-talet. Framför allt har andelen disputerade ökat mycket kraftigt. Med tanke på att även administratörernas meritering (se nedan) har ökat kan man – om det inte uppfattas som en självmötsägelse – tala om en tilltagande akademisering av högskolorna i termer av att såväl den administrativa som den undervisande och forskande personalen är mer meriterad och välutbildad (se till exempel minskningen av adjunkter ovan).

En mer finfördelad, men delvis också mer problematisk statistik finns i Arbetsgivarverkets databas BESTA. Ett första problem är att det finns ett relativt stort bortfall i statistiken, särskilt de tidiga åren. Ett andra problem är att det rör sig om totalt antal anställda, inte heltidsekvivalenter. Ett tredje problem är att personalkategorierna ibland är något allmänna och snåriga, särskilt på den administrativa sidan, eftersom de ska passa alla befattningar inom staten, inte bara högskolor. En fördel är emellertid att man kan se tydligare trender för individuella yrken. Rapporteringen verkar också vara mer tillförlitlig – den sker genom en aktiv klassificering från högskolornas sida medan UKÄ hämtar siffror ur högskolornas personalsystem. Då antalet yrken är många gör jag här bara ett urval och statistiken nedan bygger också på ett urval av 15 universitet och högskolor, de flesta större.<sup>31</sup> Jag har förenklat några titlar och också slagit ihop några (till exempel arkiv och bibliotek).

---

<sup>31</sup> Blekinge tekniska högskola, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet (2004: Kalmar+Växjö), Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet.

**Tabell 16. Källa: Arbetsgivarverket**

	2004	2023	Ökning
FoU teknik/naturvetenskap	1776	3795	113 %
FoU medicin etc.	2859	4151	45 %
FoU hum-sam etc.	1102	1474	34 %
Utbildning och forskning teknik/naturvet	9100	10678	17 %
Utbildning och forskning medicin etc.	4989	6418	29 %
Utbildning och forskning samhv/juridik	5792	8217	42 %
Utbildning och forskning hum/teol/konst	4151	4045	- 2 %
Utbildnings- och forskningsadministration	3146	6214	98 %
Samhällsvetare/utredare/jurister	286	579	102 %
Ekonomer	1506	1692	17 %
HR-personal	490	1051	114 %
Kommunikatörer	421	1006	139 %
Internt stöd/administrativt arbete	1046	1007	- 4 %
IT – utveckling och support	1406	2140	52 %
Arkiv och bibliotek	1286	1189	- 7,5 %
Summa lärare och forskare	29769	38778	30 %
Summa övriga (detta urval)	9587	14878	55 %

Som synes ökar lärare och forskare över hela linjen, med undantag för lärare och forskare inom humaniora. Även administrationen ökar kraftigt. De administratörskategorier som ökar mest är HR, kommunikation och utbildnings- och forskningsadministration, medan ekonomer inte har samma ökning. Exempelvis kommunikatörer ökar från en låg nivå, men det är i alla fall en kraftig ökning – 2004 gick det en kommunikatör på tio humanister; idag är det en på fyra. Precis som i UKÄ:s statistik är utbildnings- och forskningsadministration en lite snårig kategori med allt från administrativa chefer till kvalificerade handläggare och kurssekreterare. Intressant är att över de senaste fyra åren – 2019–2023 – är det uteslutande administrativa funktioner som ökat mest i urvalet ovan: utbildnings- och forskningsadministration (25 %), samhällsvetare/utredare/jurister (24 %), HR (14 %), internt stöd (12 %), IT (11 %), kommunikation (10 %). Samhällsvetare/utredare/jurister är i och för sig fortfarande en rätt liten grupp, men det är en grupp som samtidigt ökar starkt inom hela staten och talar om ett upplevt behov av kvalificerad utredningskompetens (det är tydligt att det är främst vid de stora lärosätena som denna grupp ökar). BESTA-siffrorna motsäger alltså inte tendenserna i UKÄ:s siffror men visar dels att den administrativa expansionen tilltagit något de senaste åren, dels att vissa

grupper inom administrationen expanderar mer än andra. Expansionen av utbildnings- och forskningsadministration de senaste fyra åren gör det till en av de snabbast expanderade personalkategorierna inom hela staten (nionde största i absoluta tal 2019–2023).

Att bara räkna på personal har sina begränsningar. Framför allt går det att hävda att det är den totala ökningen av administration (snarare än ökningen av vissa personalkategorier) som är det bästa måttet på byråkratisering. Men som Agevall & Olofsson (2020) visar så är ändå personalsammansättningen inom administrationen av stort intresse. Det viktigaste är den administrativa professionaliseringen: den generella (akademiska) kompetenshöjningen inom administrationen. Andelen disputerade i UKÄ:s grupp ”administratörer” är således hela nio procent 2018, en mycket kraftig ökning (från drygt fyra procent 2001, Agevall & Olofsson 2020). 70 procent av administratörerna har treårig högskoleutbildning eller mer 2019 (UKÄ 2019), mot 43 procent 2001. 2001 hade närmare 40 procent bland administratörerna gymnasieutbildning eller lägre, motsvarande siffra 2018 var drygt 17 procent (Agevall & Olofsson 2020: 45). Det nämndes ovan att ekonomer inte har haft en lika stark utveckling under 2000-talet som exempelvis HR och kommunikatörer. Dock har sammansättningen av ekonomgruppen förändrats över tid. 2018 dominerar ekonomer och controllers med akademisk examen. De vanligaste ekonomtitlarna 2001 var intendent och ekonomiadministratör, normalt utan krav på akademisk examen. Den överlägset vanligaste administrativa titeln 2001 var för övrigt institutionssekreterare, utan krav på akademisk examen. Beteckningen ”sekreterare” har idag närmast försvunnit från högskolorna (Agevall & Olofsson 2020).

Jämför man med utvecklingen i Danmark (Stage & Aagard 2019) finns stora likheter: en kraftig ökning av såväl forskande och undervisande personal som av välutbildade administratörer, samtidigt som mer lågutbildade administratörer och teknisk personal har minskat.<sup>32</sup> En viktig skillnad är emellertid att de tidsbegränsade anställningarna bland den forskande och undervisande personalen har ökat mycket kraftigt i Danmark enligt Stage & Aagard. En annan skillnad i den danska statistiken är att den gör en åtskillnad mellan välutbildade administratörer (”degree-holding professionals”) och lågutbildade (”clerks”).

By the turn of the century, the main bulk (88%) of non-academic staff was found in the categories “service, craftsmen, technicians,” “employed students,” and “clerks.” However, in the subsequent decade, these categories grew much slower than the other administrative category. They even have sloping curves in the last 5 years, exposing decreasing absolute numbers. In stark contrast to the falling shares

---

<sup>32</sup> Däremot avviker Finland genom att inte alla ha samma ökning av vare sig forskare, lärare eller administratörer (Irjala 2023).

of clerks and technicians, a steady growth of “degree-holding professionals” started to take off around 2003. This trend further accelerated significantly around 2007. By 2017, this category made up 16% of the total number of university FTEs, compared with only 6% in 1999. (Stage & Aagaard 2019: 636)

Stage & Aagaard kan också visa att dessa välutbildade administratörer har väsentligt mycket högre löner än de lågutbildade. Det har således skett en tydlig professionalisering av administrationen även i Danmark. Stage (2020) ser liknande tendenser i Norge, Storbritannien, Tyskland och USA, medan Karlsson och Ryttberg (2016) diskuterar samma utveckling för svensk del (för Nya Zeeland, se även Löfgren, Darrah-Morgan & Hall 2022).

Administratörgruppen har alltså inte ökat så mycket mer än forskar- och lärargruppen, men däremot har det skett en omfattande administrativ professionalisering. Detta är en utvecklingstrend som flera gånger har framhållits som global (se till exempel Aberbach & Christensen 2018). Mer intressant än själva siffrorna är hur denna professionalisering påverkar universitet och högskolor och vad den beror på, vilket resterande del av detta kapitel handlar om.

## **Managerialism och kontroll**

Det är svårt att överdriva de omfattande förändringar som högskolor genomgått från 1960-talet och framåt, detta trots det slentrianmässiga talet om universitet och högskolor som trögrörliga organisationer. Från små elitistiska akademier där en mycket liten andel av Sveriges ungdom studerade har massuniversitetet inneburit en ofantlig organisatorisk expansion för att möta tillströmningen av studenter (se till exempel Agevall & Olofsson 2022). Det är omöjligt att bedöma byråkratisering av högskolor utan att beskriva denna organisatoriska tillväxt. Under 1960-talet ökade antalet studenter kraftigt, men det är först från 1990 och framåt som det verkliga massuniversitetet etableras. Således mer än fördubblades antalet examina på grund- och avancerad nivå mellan 1996 och 2022 (med 154 procent, UKÄ ”Antalet examinerade 2022”). 2021 hade 30 procent av befolkningen i Sverige en högskoleutbildning på tre år eller mer, vilket är nästan en fördubbling jämfört med år 2000. I åldern 25–64 år läste 45 procent av befolkningen (mer än 50 procent av kvinnorna) vidare efter gymnasiet 2021 (SCB). Det är idag alltså snarast regel än undantag att läsa vidare efter gymnasiet. Högskolorna har därmed under relativt kort tid utvecklats till ett slags massproduktionsenheter, som behöver styras på ett starkt standardiserat sätt. Detta kan internt samtidigt leda till en statusförlust för denna ’massproduktion’ av studenter.

Som nämndes ovan fortsätter samtidigt institutionella normer som knappt har förändrats alls att vara starkt styrande för verksamheten. Det mest centrala är

undervisningsmetoderna föreläsning och seminarier som själva kärnaktiviteterna vid högskolan. En stor förändring är dock det allt starkare särhållandet av utbildning och forskning, där det ofta talas om att akademiker med hjälp av forskningsmedel ska ”köpa sig fria från undervisning”, vilket förstås indikerar att forskning, åtminstone under senare decennier, har klart högre status än utbildning (Gustavsson 2016).

Trots institutionell kontinuitet är det en självklarhet att den organisatoriska expansionen har lett till stora organisatoriska förändringar. Efter en relativt kort period med försök till statlig centralplanering och detaljstyrning av utbildningsutbudet genomfördes en reform 1993 genom vilken högskolornas autonomi ökade men som också innebar ett genomslag för mål- och resultatstyrning inom sektorn (som ytterligare accentuerades genom EU-medlemskapet och den så kallade Bolognaprocessen). Framför allt gavs högskolorna makt över sin organisation, sin interna resursallokering samt tillsättning av professorer, vilket låg i linje med den delegerade personalpolitik och mål- och resultatstyrning som genomfördes inom hela staten på 1990-talet. Den ökade autonomin kompenenserades med en hårdare ekonomistyrning som var avpassad till utvecklingen mot massproduktion av studenter (Gustavsson 2022). Ett system med ”prislappar” genomfördes, där studenter inom olika utbildningsområden gavs olika ekonomiska värden. Detta skulle kunna skapa incitament för överproduktion av studenter (och lägre kvalitetskrav, *ibid*), särskilt inom områden med hög prislapp, men samtidigt utgår denna tilldelning utifrån ett visst takbelopp – i normalfallet sker ingen kompensation för överproduktion. Underproduktion är dock ett ännu större potentiellt problem, då detta skulle kunna leda till minskade anslag året därpå. Det är möjligt att den stillastående personalutvecklingen inom humaniora (se ovan) delvis är en konsekvens av detta prislappssystem då humaniora (tillsammans med samhällsvetenskap, juridik och teologi) har den lägsta prislappen. Även om antalet studenter är planerat och ersättning för överproduktion normalt inte utgår så är det ändå mycket som tyder på att högskolorna i praktiken har rört sig mot utbildningar med högre studentpeng. Från denna studentpeng (utbildningsanslaget med olika prislappar för olika studenter) tas alla andra kostnader som högskolorna har – för lokaler, administration, IT och bibliotek etc. – med undantag för statligt finansierad forskning. Högskolorna har alltså två olika anslag – utbildning och forskning – som ska täcka nästan alla utgifter, vilket borgar för tämligen hårda prioriteringsdiskussioner internt. Detta gäller inte bara forskning och utbildning utan också exempelvis lokaler, där högskolorna sedan 1990-talet inte har rätt att äga sina fastigheter och lägger cirka tio procent av sina totala anslag på hyra, samtidigt som nya lokaler generellt är påkostade och läggs i attraktiva lägen. Förvånande nog verkar sådana prioriteringsdiskussioner vara begränsade, vilket skulle kunna förklaras med att expansionen – och därmed resurstillskotten – varit

så stora under flera decennier, men det kan också handla om inkrementell budgethantering. Med det senare menas att öppna diskussioner om budgetprioriteringar skulle leda till konflikter och hota stabiliteten vid högskolorna (jfr Birnbaum 2000; Wildavsky 2001).

Trots denna kraftigt strukturerande ekonomistyrning går det alltså att säga att högskolornas autonomi har ökat, och den ökade ännu mer genom den så kallade ”autonomireformen” 2011 (då exempelvis fakultetsstyrelser gjordes frivilliga). Ett exempel från just ekonomistyrningsområdet är att högskolorna är fria att omfördela utbildningsanslaget hur de vill internt. I realiteten finns förstås begränsningar – den viktigaste är att högskolorna fungerar på en marknad för studenter i annan utsträckning än andra statliga myndigheter, vilket innebär att man måste ge utbildningar som studenterna vill läsa. Tillkommer gör regleringen och styrningen av vissa professionsutbildningar såsom lärar- och socionomutbildningar. Det går att argumentera för att det just är den *organisatoriska* autonomi som ökat. Detta innebär inte nödvändigtvis en ökad ”frihet” utan snarare att högskolan just framträder som en enhetlig organisation (snarare än konfederation), en ekonomisk enhet som styrs centralt och som gör vissa strategiska prioriteringar. De undersökningar som gjorts efter reformen 1993 visar entydigt att en period av lokal centralisering av makt till högskoleledningarna inleddes här (se till exempel Askling, Bauer & Marton 1999; Bladh 2007; Hall 2015; Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). Detta har skett genom organisationsbyggande genom vilket högskolan ansvariggör sig själv som en organisatorisk aktör. När organisatorisk autonomi skapas måste högskolan framför allt bli ansvarig/accountable på följande områden:

- Strategisk ansvarighet

Strategiskt ansvariggörande innebär att högskolorna, åtminstone retoriskt, går från att vara reaktiva till att bli proaktiva. Högskolor förväntas utforma strategiska färdplaner, mål och visioner, och ägnar också mycket tid och kraft åt sådant arbete. Karlsson och Ryttberg (2016) menar att de nya, professionaliserade högskoleadministratörerna ofta ikläder sig denna strategiska roll. Ur ett styrningsperspektiv kan den strategiska ansvarigheten som sagt ses som delvis retorisk, då lite tyder på att det strategiska arbetet påverkar kärnverksamheten (främst ”produktionen” av studenter) i någon större utsträckning. Snarare framstår strategiarbetet som ett exempel på Meyer & Rowans (1977) klassiska formulering om formell struktur som myt och ceremoni, som kompenserar för den i grunden reaktiva och situationsbaserade verksamheten. Jämfört med tidigare är det dock betydligt fler som arbetar med detta strategiska ansvariggörande. Det råder heller ingen tvekan om att ledningarna stärkt sin formella makt över högskolorna (detta gäller hela Västvärlden, se till exempel Musselin 2013) i det att de kollegiala organen – särskilt fakultetsstyrelser –

försvagats sedan autonomireformen 2011, som gjorde dessa organ frivilliga. Effektivitetsskäl har angetts för denna förstärkning av ledningarnas makt, men denna ”effektivitet” kan just definieras som makt över en enhetlig organisation (för en detaljerad beskrivning av utvecklingen, se Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). I relation till exempelvis Polisen finns också i högre grad en möjlighet till planering och förutsägbarhet – verksamheten ser likadan ut år efter år och medarbetarna gör samma saker. Denna förmåga till planering gäller dock mer den ekonomiska än den strategiska planeringen.

- Finansiell ansvarighet

I en mening kan svenska högskolors finansiella autonomi sägas ha minskat sedan 1990-talet. För det första, som nämnts ovan, har högskolorna inte rätt att äga sina fastigheter längre. Lokalutgifterna ligger på närmare tio procent av det totala anslaget och genererar en betydande intäkt till statskassan via det statligt ägda Akademiska hus – en något märklig variant av att staten ger med den ena handen och tar med den andra. För det andra, och ännu viktigare, är att ersättningsnivåerna för studenter sätts centralt enligt ett system med prislappar och ersättningar för heltidsstudenter och helårsprestationer. Ersättning för överproduktion av studenter utgår normalt inte. För det tredje har forskningsautonomin på organisatorisk nivå minskat genom att betydelsen och beroendet av externa bidrag – främst från statliga myndigheter såsom Vetenskapsrådet – har ökat (något som dock kan stärka den enskilda forskarens autonomi). För det fjärde, slutligen, görs sedan 1993 det så kallade produktivitetsavdraget av finansdepartementet som innebär krav på årlig effektivisering, något som gäller alla myndigheter men som högskolesektorn ofta anser drabbar dem extra hårt (det är svårt att effektivisera undervisning). Gustavsson (2022) menar att produktivitetsavdraget kontinuerligt leder till en sämre per capita-ersättning per student. Likväl, även om högskolorna blivit produktionsmyndigheter som styrs på avstånd, finns ett betydande manöverutrymme. Högskolorna kan besluta om att omfördela prislapparna internt (vilket dock inte görs). De kan välja billigare lokaler (vilket dock sällan händer). Framför allt har de rätt att anslagsspara (tio procent av anslaget) vilket samtliga högskolor gör och vilket flera gånger har uppmärksammats som en ineffektiv användning av resurser. En toppnivå nåddes 2021 då myndighetskapalet låg på cirka 16 miljarder; 2023 hade det minskat till 14,1 miljarder vilket utgör cirka 17 procent av sektorns totala kostnader (Prop 2024/25 1: Utgiftsområde 16 s 122). Detta gör att högskolornas ständiga klagomål om att utbildningsanslaget urholkas klingar en smula ihåligt. Rent ekonomiskt har högskolorna hittills därmed goda ekonomiska förutsättningar. Ledningarnas finansiella makt kan också sägas ha ökat i takt med att budgetbeslutet görs till ett ledningsbeslut i större utsträckning än vad fallet var tidigare. Den finansiella autonomi är begränsad men i praktiken har högskolorna som organisatoriska



aktörer stort utrymme att använda överskottet inom verksamheten efter eget gottfinnande, men detta kan mycket väl ändras i framtiden.

- Kvalitativ ansvarighet

Tilliten till högskolornas forskning och utbildning har traditionellt varit hög, men likväl har utvecklingen de senaste decennierna präglats av tilltagande granskning och utvärdering. Till stor del handlar det om den marknadsmässiga ansvarigheten som beskrivs nedan, men kan också kopplas till det organisatoriska ansvariggörandet för genomförandet av mål- och resultatstyrningen. Som ett ansvariggjort subjekt måste högskolan som helhet göra sig utvärderingsbar för granskning, inte i första hand från den egna professionen (vilket är det nya i utvecklingen) utan från staten och andra aktörer, vilket ofta uppfattas som en mistro mot den akademiska professionen (Hansen med flera 2019). Detta kan ses som ett tecken på den vidgade revisionspraktik som uppfattar högskolor som organisationer vars prestationer måste mätas (Kallio, Kallio & Blomberg 2020). Ett exempel som är aktuellt i Sverige är att det inte bara är enskilda forskningsämnen och utbildningar som ska hålla hög kvalitet och för detta granskas av externa aktörer inom samma profession, utan att högskolan måste ha ett eget, självständigt och enhetligt *kvalitetssystem* för forskning och utbildning. Denna utveckling har från början drivits av högskolorna själva via den EU närstående organisationen ENQA (the European Association for Quality Assurance in Higher Education), men har efterhand också blivit en del av den statliga politiken. Högskolorna ”vill” alltså själva ha denna organisatoriska utvärderbarhet, och många externa kvalitetsgranskningar tar högskolorna initiativ till själva. I andra fall är granskningarna en förutsättning för vissa ackrediteringar (exempelvis EQUIS inom ekonomiutbildningsområdet, se Hall 2012).

- Marknadsmässig ansvarighet

Den kanske största förändringen, inte bara i Sverige utan globalt, är genomslaget för en retorik om konkurrens om studenter, forskning och ofta också om enskilda utbildningar och forskare. I denna retorik om konkurrens råder konstant knapphet kring åtråvärda resurser (jfr Arora-Jonsson, Brunsson & Hasse 2020): det är de bästa studenterna och forskarna som ska lockas till lärosätet och det är de bästa utbildningarna som ska utvecklas och ges. Retoriken har omsatts till verklighet i olika ranknings- och certifieringssystem. Det går att hävda att retoriken är överdriven. Är det något det inte rått brist på de senaste decennierna (åtminstone i Sverige) har det varit studenter, forskare och forskning, och utbildningar. Likväl är retoriken om en stenhård global, akademisk konkurrens uppenbarligen mycket viktig att upprätthålla när högskolor försöker skapa sig själva som autonoma aktörer på marknaden. Det handlar i mycket högre grad än vid andra statliga myndigheter om att skilja ut sig och framstå som exklusiv i relation till konkurrenterna genom arbete med sitt rykte. Detta har att göra med att högskolor

*de facto* befinner sig i en annan konkurrenssituation än statliga myndigheter såsom Polisen och Trafikverket.

Det är mot bakgrund av dessa former av organisatorisk ansvarighet som framväxten av en professionaliserad administration måste ses.

Lokal centralisering som följd av autonomi ska självfallet inte ses som att ledningsnivån bestämmer allt, tvärtom finns klara tecken på särkoppling mellan ledningsnivån och kärnverksamheten ("produktionen"), där verksamheten fortsatt bedrivs enligt starka institutionella normer – även om dessa naggas i kanten i tider av besparingar (exempelvis att studenter ges mindre undervisning) så sker egentligen ingen grundläggande förändring av den akademiska kärnpraktiken. Exempelvis innebär Bolognaanpassningen en tydlig målstyrning "på papperet", men i praktiken är det nog högst tveksamt hur stor betydelse denna målstyrning har jämfört med hur utbildningar såg ut tidigare. De "skarpa" avvägningarna görs sällan av högskoleledningarna utan delegeras till lägre nivå, till första linjens chefer. Att prefekterna har en utsatt roll som chefer – i praktiken står de för de besvärliga besluten samtidigt som de har minimalt inflytande över förutsättningarna, såsom till exempel den interna fördelningen av prislapparna – är välkänt och har betonats som ett av de största problemen för högskolorna i en statlig utredning (SOU 2015:92). En före detta rektor säger i intervju att prefektjobbet "är ett hål i golvet, all skit sopas ner". Då det är prefekterna som har störst personalansvar vid svenska högskolor interagerar de ofta med de organisationsprofessionella – kanske främst ekonomi och HR – i sin dagliga verksamhet samtidigt som de inte är chef över dem eftersom administrationen har centraliserats. Den administrativa tyngd som prefektuppdraget har – här rekryteras sällan professionella chefer – gör att organisationsprofessionella, exempelvis ekonomer och HR, troligen får ett ganska stort inflytande även över styrningen av kärnverksamheten (jfr Agevall & Olofsson 2020).

Sammanfattningsvis har högskolor under senare decennier kraftigt förstärkt sin karaktär av att vara en enhetlig organisation. Självfallet innebär inte detta att verkligheten likväl kan vara fragmentarisk och lika "produktionsstyrd" som exempelvis Polisen. En före detta rektor argumenterar för att organisationen i praktiken präglas av egoism och missunnsamhet:

Min erfarenhet från att ha suttit i olika ledningspositioner och i universitetsstyrelse, det är att ett av universitetets stora problem faktiskt är det här kollegiala, att alla talar bara i egen sak, man har fullständigt noll förståelse för andra institutioners behov och situation eller andra fakulteters situation och behov och det skapar jättestora problem. Det upplevde jag som dekan, att när vi satt som dekaner var man fullständigt ointresserad av dom andra fakulteterna, bara satt och snackade i egen sak och det var oftast pengar då, och satsningar. Så jag har upplevt det som ett jättestort problem för att få verksamheten att växa och bland annat ta hand om

stora utmaningar (intervju med före detta rektor).

## Politisering av högskolorna?

På grund av idealen om akademisk frihet är en långtgående politisering av akademisk verksamhet alltid känslig. Likväl går det inte att komma ifrån att den politiska styrningen har blivit mer omfattande över tid, särskilt när det gäller forskningen. Det märks exempelvis i de forskningsstatsningar som görs av de statliga forskningsråd som i Sverige började utvecklas på 1940-talet. Idag står dessa forskningsråd för närmare en tredjedel av den offentliga forskningsfinansieringen i Sverige, och här måste enskilda forskare ansöka om pengar. Även om rådets beslut fattas av forskare så är själva satsningarna ofta politiskt motiverade, och det råder ingen tvekan om att den politiska styrningen över forskningsstatsningarna har ökat (Demker 2010). En indirekt följd av denna utveckling – det vill säga vid sidan av att forskarna styrs att söka medel inom politiskt prioriterade områden – är den oerhörda tidsåtgång<sup>33</sup> som alla ansökningar innebär (samtidigt som ett fåtal får pengar). Forskning och utveckling är en mycket stor utgiftspost (cirka 53 miljarder offentliga medel 2021, SOU 2023:59) och det är inte märkligt att politiker vill styra över denna kostsamma verksamhet. Särskilt gäller detta inom innovationsområdet, där politiska satsningar gjorts under hela 1900-talet (Hall 2020) även om de tilltagit sedan 1990-talet i efterföljd till EU:s Lissabonstrategi och OECD:s starka fokus på innovation. Kritiken från forskarvärlden handlar här inte bara om politisk styrning utan också om huruvida det är möjligt att ”styra framtiden” på det sätt som forsknings- och innovationspolitiken förutsätter.

Högskolorna har generellt dock entusiastiskt åtagit sig olika forsknings- och innovationssatsningar, vilket kan ses som ytterligare en aspekt av att skapa sig själv som en strategisk aktör. Vid Sveriges näst äldsta universitet, Lunds universitet, utnämndes till och med innovationsmyndigheten Vinnovas generaldirektör till rektor. Förutom innovationssatsningar är en global trend också att högskolor anses viktiga för andra samhällsfrågor än forskning och utbildning, såsom jämställdhet och mångfald (Löfgren, Darragh-Morgan & Hall 2022). I skrivande stund har också så kallad ”cancelkultur” uppmärksammats politiskt (UKÄ 2024).

Trots detta stora politiska intresse för högskolor är det relativt få *resultatinriktade* granskningar av forskning och högre utbildning. När det gäller forskning är det en omfattande granskning *innan* ett forskningsprojekt startar i termer av projektidens intresse, projektdeltagarnas meriter och genomförbarhet, men intresset för vad alla forskningsprojekt resulterar i är påfallande litet. Gällande

---

<sup>33</sup> Beräknad till mellan fyra och åtta miljarder årligen i arbetstidskostnad av Hwang (2018).

högre utbildning infördes ett resultatnriktat utvärderingssystem av Reinfeldt-regeringen, där granskarna helt enkelt läste examensarbeten i olika ämnen som ett mått på kvaliteten, vilket ledde till att ett stort antal utbildningar underkändes. Emellertid avvek detta utvärderingssystem från de ”standards and guidelines” som utvecklats inom ramen för ENQA, och Sverige blev till och med utslutet ur denna organisation, vilket ledde fram till en total revidering av det svenska utvärderingssystemet där fokus på resultat har minskat. Resultatstyrningen är bara kraftig när det gäller ekonomistyrningen som diskuterats ovan. Utifrån den akademiska friheten är det kanske samtidigt positivt att de resultatnriktade granskningarna av forskning och utbildning är få (jfr Hallonsten 2021) och som framgått finns mängder av andra granskningar av utbildning och forskning.

I en rapport visar dock Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) att den totala politiska styrningen av högskolesektorn har ökat enligt en ”många bäckar små”-logik.<sup>34</sup> Således har den legala regleringen av högskolornas verksamhet ökat kraftigt under 2000-talet. Betydligt strängare regler för etikprövning (inklusive en ny myndighet – Etikprövningsmyndigheten) har införts. Men förstärkt reglering har också skett inom områden såsom samverkan, jämställdhet, breddad rekrytering, hållbar utveckling, internationalisering, kvalitet och god forskningssed. Sammanfattningsvis menar författarna att en tydlig bild framträder av:

...ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. För det första sker en tilltagande politisk styrning genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. Detta riskerar att tränga undan kärnuppdraget, utbildning och forskning, och leda till en förvaltning som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd. Ytterst sällan åtföljs besluten om nya uppdragsområden av tillskjutna resurser, vilket inte minst vittnar om ett ständigt underskattande, från statsmakternas sida, av omfattning av de bördor som läggs på lärosätena. (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024a: 70–71).

Enligt författarna har den ökade styrningen förstärkt karaktären av att högskolor är på väg att bli som vilka statliga myndigheter som helst (ibid s 128). Detta gör att högskolorna också träffas av den alltmer utförliga generella regleringen inom områden såsom arbetsmiljö, revision, intern styrning och kontroll, riskanalyser och så vidare.

---

<sup>34</sup> I en enkät till direktörerna (de högsta tjänstemännen vid landets högskolor) framgår att 83 procent anser att den politiska styrningen har ökat; ingen anser att den har minskat (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b).

Trots ett generellt sett ökat politiskt grepp över högskolorna går det ändå att tala om ett högre avstånd till politiken om man jämför med Polisen och Trafikverket. Förvisso sker en politisering av den akademiska verksamheten främst när det gäller vad forskare kan söka externa pengar för, samt den ovan nämnda (starkt amerikanskt influerade) diskussionen kring cancel- och tystnadskultur. Den politiska detaljstyrningen av verksamheten är dock betydligt mindre i jämförelse med Polisen och Trafikverket. Högskolorna är ett kollektiv med en verksamhet som har drag av massproduktion. Tillkommer gör idealen om akademisk frihet – om än mycket begränsat reglerade – som hittills har inneburit att politiken har varit försiktig i styrningen av högskoleverksamheten.

När det gäller de administrativa kraven råder det som Ahlbäck Öberg och Boberg skriver inget tvivel om att dessa ökar och därmed har en byråkratiserande effekt. En effekt är att det blir mycket fokus på form snarare än innehåll, exempelvis att dokumentation inom ett visst område utformas på rätt sätt snarare än att den tillför verksamheten något (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b). Här kan man ställa sig frågan om det också finns administrativa snöbollseffekter av den typ som diskuterades i kapitel 3. Det finns otvivelaktigt ett sammanfall mellan den administrativa professionaliseringen och den politiska styrningen, men innebär det att organisationsprofessionella flyttar fram sina positioner vid lärosätena? Även om Ahlbäck Öbergs och Bobergs syfte har varit att studera hur administration vid lärosäten växer av externa krav, finns också reflektioner om interna mekanismer som driver byråkratisering som påminner om administrativa snöbollseffekter. För det första har högskoleledningarnas reaktion på den ökade styrningen varit att *organisera*, särskilt att bygga upp specialfunktioner på central nivå. För det andra fylls dessa funktioner av specialister med hög ambitionsnivå som har en tendens att överdriva vikten av deras specialitet, samt (vilket nämndes ovan) att lägga fokus på formella dokument och policys snarare än innehåll. För det tredje bidrar dock, enligt de intervjuade direktörerna och prefekterna i rapporten, även lärarna och forskarna – de ”administrativa amatörerna” – till ökad administration (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b: kap 5). Denna sista tendens har att göra med att kollegiala organ – de som befolkas av akademikerna själva – och den linjestyrda verksamheten delvis fungerar särkopplat på ett sätt som saknar motsvarighet vid andra statliga myndigheter, vilket riskerar att leda till administrativt dubbelarbete (Ahlbäck Öberg & Boberg 2022).

## Professionalisering

Det finns en lång tradition, inte bara i Sverige, där administrativa uppdrag vid högskolor ses som ett slags ”väktartjänst” (”custodian”, se Ackroyd, Kirkpatrick & Walker 2007), att man slår vakt om och beskyddar akademiska värden och högskolans autonomi. Detta förutsätter akademiker på de högsta administrativa

posterna och att dessa rekryteras internt och ofta på begränsad tid. Ett förekommande uttryck i Sverige har varit ”administrativ värnplikt”:

Men sen blev Carl-Gustaf Andrén kansler, och då började torkan på rektorer bli märkbar här för det var ingen jävel som ville syssla med det. /.../ Jag hade varit dekanus och gått tillbaka och fått i gång ett nytt och härligt forskningsprojekt och allt var frid och fröjd och jag tyckte att jag hade gjort mina värnpliktsår i administrationen. Men då kom det tre studenter och uppvaktade mig och sa att nu fick jag ställa upp därför att dom satt i valberedningen som hade klara signaler på att den socialdemokratiska regeringen skulle utnämna en extern figur, möjligen någon politiskt märkt, om man inte hade någon kandidat från det lokala universitetet (intervju med före detta rektor).

Det bör väl direkt nämnas att det nog också var tradition att framställa sig som lite ovillig att bli rektor. Det menar i alla fall den citerade rektorns före detta universitetsdirektör (i intervju). Denna person var universitetsdirektör 1982–1990 och saknade helt administrativa meriter, han var historiker och kommunpolitiker. En viktig utveckling under relativt kort tid är alltså att professionella administratörer rekryteras till de högsta chefstjänsterna vid högskolorna (med undantag för rektor som i Sverige måste vara professorskompetent), mot som tidigare internt rekryterade akademiker. Det är mycket vanligt att dessa administrativa chefer kommer från andra offentliga organisationer, exempelvis andra statliga myndigheter. Lunds universitetsdirektör (i skrivande stund), som är jurist, var till exempel tidigare på Polismyndigheten, Uppsalas universitetsdirektör som är HR-utbildad, var tidigare HR-direktör vid Riksrevisionen. Detta innebär givetvis att man får professionella chefer som universitetsdirektörer, ekonomichefer och HR-chefer. Det finns anledning att välkomna professionella administratörer snarare än de administrativa amatörer, det vill säga akademiker, som tidigare befolkade de högre administrativa tjänsterna vid högskolorna (intervju med före detta rektor). Men man bör ha klart för sig att det också förändrar högskolan, exempelvis att ”väktarrollen” och förståelsen för högskolornas särprägel minskar. I samband med statistikgenomgången ovan framgick att denna administrativa professionalisering inte bara gäller de högre cheferna utan även administratörerna generellt, tendensen verkar vara minst lika tydlig i Danmark. Med andra ord förefaller det som att högskolorna i sina administrativa toppjänster avspeglar den utvecklingstendens som Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) benämner ”myndighetifiering” – den politiska och administrativa efterfrågan på en ”normal” statlig myndighet motsvaras i stigande grad av en ny tillgång.

Schneijderberg & Merkator (2013) diskuterar en global utveckling av ”higher education professionals” som en professionell administratörsgrupp som befinner sig nära högskoleledningarna och utvecklar generell styrning över högre

utbildning och forskning vid lärosätena, utan att ha något att göra specifikt med olika utbildningar och forskningsprojekt. Samtidigt har även akademikerrollen byråkratiserats, åtminstone forskarrollen. Den moderne forskaren är i stigande utsträckning en karriärbyråkrat (i vid mening) som följer regler, ägnar mycket stor arbetstid åt att fylla i dokument (särskilt ansökningar) och som utvärderas enligt standardiserade praktiker som i allt högre grad också de är dokumentbaserade, det vill säga en kraftig rutinisering snarare än de idéer om innovativ forskning som präglar högskolevärlden (Moutsios 2023). Skillnaden mellan den organisationsprofessionella rollen och forskarrollen är just fokuset på att bygga organisation – de organisationsprofessionella bygger högskolan i bestämd form medan forskarna bygger sitt individuella, akademiska entreprenörskap eller mikroorganisationer i termer av nätverk som ofta omfattar flera olika högskolor. Forskning har visat att organisationsledningar sällan vet något om dessa nätverk, vad Roxå (2014) kallar ”mikrokulturer”. När vi talar om hur organisationsprofessionella bidrar till byråkratisering av högskolor är det således långt ifrån den enda aspekt som kan läggas på högskolans byråkratisering.

Vilka är då de mer konkreta konsekvenser som organisationsprofessionalism medför? *För det första* innebär utfasningen av den ”enklare” administrationen att det i stället är vanliga lärare och forskare som blir ålagda den enklare administrationen, de ”administrativa amatörerna” (jämför Sandén 2024), medan administrationen bidrar till att bygga upp ledningens styrkapacitet:

Vi har i denna artikel visat att det har ägt rum en betydande och kvalitativt avgörande omskiftning inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Samtidigt som nya funktioner och nya typer av personal har tillkommit har andra fasats ut; inte minst gäller det sekreterare och kontorspersonal på institutionsnivån. Nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. /.../ De servicefunktioner inom den administrativa personalen som ligger nära lärare och forskare på institutionsnivå har kraftigt minskat samtidigt som nya personalgrupper har ökat ledningarnas styrnings- och kontrollkapacitet (Agevall & Olofsson 2020: 56–57).

En rektor, såsom den ovan citerade, kan således uppskatta en professionaliserad administration samtidigt som forskare och lärare tvärtom riskerar att uppleva mindre stöd, samt mer styrning. Professionaliseringen sker med andra ord på högskolornas centrala nivå. *För det andra*: självklart kan en mer professionaliserad administration också vara en mer kompetent administration, men det råder knappast någon tvekan om att denna professionaliserade administration kommer att ställa mer krav på att få gehör för sin kompetens, särskilt om arbetsuppgifterna ligger på en enklare nivå än den de är utbildade för:

Det är normalt inget problem när ICA-butiken ska anställa ny personal till kassorna eller lagret. Men när man inom högskolan använder utbildningsnivå som ett meriterande kriterium i sig för att rekrytera en person till en tjänst som till stor del består av rutinuppgifter blir det problem. När personen väl fått tjänsten kommer kravet på att få arbetsuppgifter i nivå med den kompetens (den utbildning) som hen har. Det kan vara rationellt ur individens synpunkt men inte alltid ur organisationens (ibid s 49).

Detta kan potentiellt – några studier finns inte vad jag vet – leda till den typ av oklarhet som ibland tar sig uttryck i makt- och kompetensstrider, ibland i överdrivet förankringsbehov, som intervjuerna och fokusgrupperna i kapitel 4 flera gånger var inne på. Ett alternativ, *för det tredje*, är att två ganska olika, separata och kanske rentav särkopplade organisationer byggs upp. Den ena är den akademiska organisationen med lärare och forskare. Egentligen är inte denna organisation ”en” organisation utan en mängd olika organisationer med drag av nätverk och i forskningens fall särskilt gränsöverskridande nätverk. Just när det gäller forskningen riktar sig dessa nätverk utåt, mot forskare vid andra högskolor, medan undervisningen bedrivs mer rutinbaserat. Den administrativa organisationen försöker däremot bygga organisationen i bestämd form, dels i form av en statlig myndighet som styrs efter vissa lagar och förordningar, men dels också utifrån de näringslivsinspirerade organisationsideal som beskrevs i avsnittet om managerialism och kontroll. Det vill säga, det är primärt den professionella administrationen som tar hand om det formella organisationsbyggandet, snarare än akademikerna själva (förutom de som avancerat till administrativa uppdrag). Detta motsvarar den särkoppling mellan linjestyrning och kollegialitet som beskrevs ovan, och som saknar motsvarighet vid andra myndigheter (men påminner en del om sjukvård). Det generella byråkratiseringsproblem som försöken att motsvara det moderna organisationsidealet leder till kommer att utvecklas i sista kapitlet, men ett mer specifikt problem för högskolor kan vara att man bygger upp organisatoriska enheter som man egentligen inte behöver.

*För det fjärde*, slutligen, kan man fråga sig om den ”rörelse inåt/uppåt” som är så påtaglig vid Polisen också finns vid högskolan? Kärnverksamheten har på många sätt högre status än vad den har vid Polisen, men trots allt har en statusförlust inträtt när det gäller framför allt undervisning på grundnivå, som har utvecklats till ett slags massproduktion (Olofsson & Agevall 2022). Ett vanligt uttryck är att ”köpa sig fri från undervisning” genom forskning (Gustavsson 2016) som är den etablerade formen för statushöjning. Men i samband med att administrationen professionaliseras och även den får en statushöjning kan det också bli lockande att ingå i den. Dock handlar det knappast om renodlat organisationsprofessionella karriärer, utan snarare att nya administrativa befattningar skapas som akademiker kan avancera till och därmed bli ett slags hybridprofessionella (se till exempel



Whitchurch 2008). Ett exempel på detta är tillväxten av vicerektorsbefattningar vid svenska högskolor. Rent kvantitativt är dessa befattningar inte så många, men de får ”ringar på vattnet” i termer av administration som växer kring dessa befattningar. En organisation som styrs av en rektor, en prorektor och fem vicerektorer (som är fallet vid Lunds universitet) lär vara mer komplex än en organisation som styrs av en rektor och en prorektor. Alla akademiker vill knappast avancera till en administrativ befattning, men det finns otvivelaktigt vissa som vill, där talet om ”administrativ värnplikt” som inledde detta avsnitt måhända ter sig en smula obegripligt i takt med statushöjandet. Ökningen av hybridprofessionella i administrationen kan motiveras av en förstärkt professionell ledning av verksamheten (det är exempelvis oftast professorer som är vicerektorer) men i praktiken kan dessa hybridprofessionella bli mer styrda av de administrativa och organisationsbyggande dagordningarna, medan kärnverksamheten fortsätter sitt liv vid sidan av.

## Sammanfattning

Vad som beskrivits i särskilt senare delen av detta kapitel är en utveckling där organisationsbyggande aktiviteter och kärnverksamhet (utbildning och forskning) i stigande grad existerar i separata verkligheter, även om dessa organisationsbyggande aktiviteter i stor utsträckning leds av aktörer – hybridprofessionella – med ursprunglig förankring i denna kärnverksamhet. Administrationen har med Alvehus och Kastberg Weichselbergers (2024) uttryck ”eleverats”, den har lämnat kärnverksamheten och flyttats till den organisationsbyggande nivån och därmed getts högre status. Självklart finns liknande särkopplingar vid Polisen och Trafikverket, men det som skiljer ut högskolan är att den i grunden är en gränsöverskridande praktik där i princip samma aktiviteter som dessutom utförts i sekler – undervisning och forskning – utförs vid flera högskolor samtidigt (medan det inte finns flera poliser och trafikverk) och där omvärlden i form av främst studenter ständigt är närvarande. Båda dessa faktorer – den gränsöverskridande praktiken och omvärldens närvaro – gör kärnverksamhetens uppmärksamhet på den egna organisationen mindre. I Trafikverkets fall – som också är en starkt omvärldsorienterad myndighet – har däremot stora delar av kärnverksamheten outsourcats. Även om det finns positiva aspekter av administrativ professionalisering riskerar ett stigande organisationsfokus att tränga ut denna gränsöverskridande karaktär som är högskolans själva kärna.

Utifrån de teorier bakom byråkratisering som beskrevs i kapitel 2 är det inga som helst tvivel om att såväl managerialism och kontroll som professionaliseringssträvanden spelar roll. Det konkreta fallet med förstärkt organisatorisk makt till följd av autonomireformen 2011 (Ahlbäck Öberg &

Boberg 2022) visar att ansvaret för byråkratisering i stor utsträckning ligger på lokal nivå, hos de enskilda högskolorna (politikerna gav ju högskolorna frihet att organisera sig som de ville), och botten i manageriella idéer om hur högskolor ska fungera som moderna organisationer. Dessa idéer motsvaras av en verklighet där incitament till organisationsprofessionalism har fått tydligt genomslag. I en jämförelse med Polisen betydligt mer statusfylld kärnverksamhet (åtminstone gällande forskningen) finns inte samma tydliga mönster med en ”rörelse inåt/uppåt” i organisationen, men det finns likväl en tendens, där framför allt kärnpraktiken – utbildning – har förlorat i status.

När det gäller politisk styrning bakom högskolans byråkratisering är det viktigt att hålla två bollar i luften samtidigt. Å ena sidan lämnar politiken en betydande frihet till högskolorna att organisera sig själva och använda sig av sina anslag efter eget gottfinnande. Detta visar inte minst det stora myndighetskapalet (i skrivande stund alltså hela sjutton procent av sektorns kostnader), vilket knappast har varit avsikten med den politiska styrningen. Förvisso har politiska satsningar dock blivit mer framträdande när det gäller forskningen. Men den politiska styrningen av kärnverksamheten får ändå sägas vara begränsad. Å andra sidan går det samtidigt inte att bortse från att fler lagar och regler och förstärkt tillsyn och kontroll, vad Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) kallar ”myndighetifiering”, har en tydlig byråkratidrivande effekt. Ansvaret för denna utveckling ligger otvivelaktigt på politiken. Man kan här erinra om resonemanget kring patientlagens effekter i första kapitlet, där högskolan – på samma sätt som regionerna i fallet med patientlagen – måste bygga upp kompetens för att hantera dessa externa krav. Även det kraftiga organisatoriska produktionsfokus som är en följd av ekonomistyrningen är från början politiskt beslutad. Likväl finns en frihet i hur denna ekonomistyrning översätts på organisationsnivå, och det finns heller inget som säger att högskolor försöker styra sin byråkrati på samma sätt som sin ”produktion” i kärnverksamheten. Snarare har mycket omfattande resurstillskott till följd av den högre utbildningens kraftiga tillväxt omsatts i för mycket byråkratisering och för lite kärnverksamhet.

## KAPITEL 8 – SLUTSATSER OCH DISKUSSION: VILKA ÄR PROBLEMEN OCH VAD KAN GÖRAS?

Precis som väntat är det inte en enskild faktor som leder till ökad byråkratisering. Som också redan poängterats har de mer teoretiskt orienterade förklaringsfaktorer som använts i denna bok – NPM i bred mening, politisk styrning samt professionaliseringssträvanden – en tendens att gå in i varandra och förhindra en entydig bild av utvecklingen. Likväl ska jag i detta slutkapitel börja med att beskriva de enskilda förklaringsfaktorer som framkommit i empirin på ett så förenklat sätt som möjligt. I det andra avsnittet kommer jag att tydligare anknyta dessa faktorer till teorierna och mer generellt diskutera mitt bidrag till forskningen. I det tredje och sista avsnittet kommer jag att diskutera vad som kan göras för att hejda byråkratiseringen.

### Faktorer bakom byråkratisering

En första faktor bakom byråkratisering som framkommit i de tre föregående kapitlen och som jag faktiskt inte hade väntat mig, är *omfattande resurstillskott* och därmed organisatorisk tillväxt. Är det något som Polisen, Trafikverket och högskolorna har gemensamt är att de växt mycket kraftigt under 2000-talet. För Polisens del har detta i huvudsak skett de senaste åren och varit förbundet med ett politiskt mål om att kraftigt utöka polisverksamheten. Medan det politiska målet har varit att antalet polisutbildade ska öka kraftigt är det framför allt den civila sidan som har ökat. Jag är fullt medveten om att denna civila tillväxt kan vara behövlig i många avseenden, vilket diskuterades i kapitel 5, men sammantaget pekar ändå empirin på att det sker felprioriteringar där exempelvis den centrala nivån växer medan lokalpolisområdena har svårast att behålla folk. Jag återkommer till detta senare, men ytterst handlar det om statusen för kärnverksamheten inom organisationen. När det gäller Trafikverket skedde först en betydande minskning på grund av nedläggningen av framför allt

produktionsdelarna i Banverket och Vägverket, men därefter har det skett en mycket kraftig expansion som förstås hänger ihop med ett omfattande tillskott av resurser. På ett sätt kan man säga att Trafikverket bytt ut sin personal, men samtidigt rör det sig om till viss del om att traditionella kompetenser som först skalades ner sedan har skalats upp igen. Här är det inte lika enkelt att peka på en intern faktor – status för kärnverksamheten – utan utvecklingen verkar ha handlat om konsekvenserna av ett marknadsiserat och politiskt styrt system. Här faller Trafikverket in i en rad statliga myndigheter som är tänkta att kontrollera och styra andra aktörer, med andra drivkrafter, utanför myndigheten. Högskolornas expansion har förstås mycket med externa krafter att göra: kunskaps samhällets utveckling och den mycket kraftiga ökningen av studenter. Likväl verkar aldrig prioriteringar av resursernas fördelning ha gjorts. Kärnverksamheten har förvisso växt kraftigt men den administrativa nivån kopplat till den organisatoriska styrningen har växt ännu mer. Det finns variationer, men på det stora hela bekräftar personalutvecklingen vid dessa tre myndigheter den deskriptiva statistik som redovisades i kapitel 3 – byråkrati prioriteras före kärnverksamhet. I dessa tre myndigheter är det alltså inte resurserna som är problemet, utan hur de fördelas.

En andra förklaringsfaktor som mer har funnits med från början i denna bok är fokuset på att *bygga organisation*. Till stor del handlar det om att bygga de accountability-funktioner, de organisatoriska ansvar som omvärlden verkar förvänta sig av offentliga organisationer, men särskilt fokusgrupperna i kapitel 4 nyanserar bilden något. Det finns även interna drivkrafter som handlar både om professionaliseringssträvanden – vilket var förväntat – men också om osäkerheter och oklarheter kring organisering och styrning. Vem bestämmer, vilka initiativ kan tas och inte tas, vem har ansvar för verksamheten när inte chefen är närvarande? En reaktion på dessa oklarheter är att överimplementera externa krav, vad som har kallats administrativa snöbollseffekter, en annan att bygga flera organisationer i samma organisation. Utifrån ett expansivt perspektiv på byråkrati kan det senare också ses som en möjlighet. En viktig förutsättning som hänger ihop med den första förklaringsfaktorn är att det finns tillgång till resurser för att bygga organisation. Denna förklaringsfaktor är med nödvändighet något mer komplex än den första förklaringsfaktorn. Organisationen framstår som såväl problem som lösning. Jag ska återkomma till detta, men det är troligt att Alvehus & Kastberg Weichselberger (2024) har en stor poäng när de talar om ett styrningsvakuum i termer av att det saknas styrning av administrationen. Medan produktionen i kärnverksamheten styrs – om än oftast på avstånd via hårda ekonomikrav – verkar ingen styra organisationsbyggandet.

En tredje förklaringsfaktor som delvis hänger ihop med ett större antal ansvariggjorda organisationer är *marknadsisering*. Marknadsiseringen inom området trafikinfrastruktur har tveklöst inneburit en byråkratisk tillväxt vid

Trafikverket. Det är viktigt att poängtera att jag inte har gjort en noggrann undersökning av hela det marknadsierade systemet för transportinfrastruktur i Sverige, här uttalar jag mig bara om konsekvenserna för Trafikverket. Uppenbarligen var de politiska föreställningarna om hur ett litet verk skulle styra denna stora marknad via upphandlingar naiva. Indirekt framkommer också en byråkratisering till följd av marknadsiering gällande skolan i kapitel 3. Skolförvaltningarna växer mer än några andra förvaltningar på kommunal nivå, och det finns skäl att anta att detta har med marknadsieringens konsekvenser att göra. Slutligen har högskolorna förstärkt ett mer marknadsliknande beteende under senare decennier. De mer exakta byråkratiska konsekvenserna av detta kan jag inte uttala mig om, men statusen för kärnverksamheten i termer av utbildning – exempelvis resurser för tid i lektionssal – har inte ökat utan snarare minskat. I en idealbild av marknader borde annars statusen för kärnverksamheten öka, då det är via hög kvalitet i utbildningen som högskolorna borde locka studenter från sina konkurrenter. Däremot har det varit påfallande tunnsått med mer konkreta managementmetoder i denna studie – Polisens processorganisering är ett undantag – om jag jämför med den undersökning jag publicerade 2012 (Hall 2012). Har luften gått ur managementmoderna efter skandalerna kring Nya Karolinska? Eller har de avlösts av de mer segmenterade professionaliseringsambitionerna?

En fjärde faktor bakom byråkratisering är nämligen de *professionaliseringssträvanden* som angavs som en förklaringsfaktor i kapitel 2. Fokusgrupperna i kapitel 4 talar tveklöst för att nya professionella grupper ökar friktionen och de ovan omtalade organisatoriska oklarheterna i offentliga organisationer. Byråkratigenererande problem kopplat till organisationsprofessionella gruppers tillväxt som kommit fram i denna bok är:

A, tendenser till administrativ förstärkning ("snöbollseffekten") av yttre krav internt i organisationerna;

B, övergången från "stöd" till "styrning". Det finns en uppfattning om att organisationsprofessionella vill arbeta mer strategiskt, med större frågor. Detta hänger naturligtvis ihop med större utvecklingsprocesser i samhället med fler välutbildade människor inom området organisation och ledarskap, medan däremot administrativa stödverksamheter saknar status och efterhand får utföras av kärnverksamhetens professioner i stället (åtminstone gäller detta högskolorna). Mer specifikt finns också en irritation mot IT-verksamheten i Trafikverket som växt oerhört kraftigt. Detta har dock inte studerats närmare i boken, vidare forskning behövs av alltmer professionaliserade IT-avdelningars påverkan på kärnverksamheten;

C, ökat avstånd mellan organisationsprofessionella och yrkesprofessionella – se centraliseringen av stödfunktioner inom Polisen och högskolorna.

Samtliga ovanstående faktorer leder till risk för bristande förståelse mellan de olika nivåerna i organisationen.

Avslutningsvis är en femte faktor bakom byråkratisering *ökningen av politiska uppdrag samt politiskt beslutade regler och lagar*. Även här finns en koppling till teoridiskussionen i kapitel 2, men resultaten är inte entydiga. Det går inte att säga att politisk styrning generellt är byråkratigenererande som sådan, förutom när det gäller den generella regelökning som beskrevs bland annat i kapitel 1 och 7. Det som talat för politisk styrning som byråkratigenererande i boken är 1, den deskriptiva statistiken i kapitel 3 talar tydligt för att den politiska styrningen av kommuner har byråkratigenererande effekter. Detta är inte förvånande när nationella politiker delegerar ansvar för frågor som de inte kan sluta att ta ansvar för (skolan är det bästa exemplet, men det finns flera); 2, en ökad mängd politiska uppdrag i fallen Polisen och Trafikverket samt gemensamma föreställningar om ett ökat politiskt tryck i intervju- och fokusgruppskapitlet. När det gäller den senare punkten måste man dock vara en smula källkritisk. Det kan finnas en generell tendens att ”skylla ifrån sig” på politikerna. Mer specifikt i fallet Polisen så har det grundläggande politiska uppdraget inte alls varit att förstärka byråkratin utan att förstärka kärnverksamheten. Här verkar det helt enkelt som att organisationen inte har gjort det som politikerna har förväntat sig. Även på kommunal nivå verkar det finnas tendenser till administrativa snöbollseffekter. Det systematiska kvalitetsarbetet som beskrevs i slutet av kapitel 3 är ett exempel – politiskt beslutat och inskrivet i skollagen, men där det finns tendenser att kraftigt förstärka styrningen, där dock även Skolverket är en viktig aktör i sammanhanget.

## Diskussion av resultaten

De tre teorierna som presenterades i kapitel 2 har alla något att tillföra förklaringarna av att det offentliga Sverige byråkratiseras. Detta är dock en rätt trivial slutsats som inte för oss vidare. I stället kommer jag i det här avsnittet att ta min utgångspunkt i de faktorer som beskrevs ovan och koppla ihop dem med teorierna. Jag koncentrerar mig på 1, ekonomistyrningen och dess koppling till incitamenten att arbeta i byråkratin; 2, den politiska styrningens koppling till delegerat ansvar; 3, organisationsbyggandets koppling till organisatorisk professionalism.

1, Den första förklaringsfaktorn – resurstillskott – som beskrevs ovan leder till att den så hårt kritiserade budgetmaximeringstesen ropar på uppmärksamhet. Niskanen kanske hade rätt ändå – offentliga organisationer satsar på storlek och yta snarare än innehåll och kvalitet! Jag skulle dock vilja peka på två andra faktorer som jag tycker bättre förklarar att resurstillskotten leder till

byråkratisering: det delegerade resultatansvaret och de interna karriärincitamenten.

I kapitel 2 beskrevs vad jag kallar för NPM:s ”hårda kärna” – delegerat ekonomiskt resultatansvar för produktion. Jag är medveten om att ”NPM” ofta kan ses som en ”halmgubbe” som får klä skott för allt mellan himmel och jord, samtidigt som det mest är ett begrepp för att beskriva vissa utvecklingstendenser i offentlig styrning under slutet av 1900-talet. Delegerat ekonomiskt resultatansvar får ändå sägas vara en tydlig och avgränsad styrningsreform från det sena 1900-talet. Det är också en högst förståelig reform i termer av att förhindra slöseri med skattebetalarnas pengar och inskräpa kostnadsmedvetenhet. I de riktigt stora offentliga verksamheterna såsom utbildning, sjukvård och social omsorg är ”produktionen” – hanterandet av elever och studenter, patienter och de äldre – den överlägset mest kostnadskrävande verksamheten. Likväl, vilket diskuterades i kapitel 2, finns stora luckor i ekonomistyrningen som får effekter. Administration och organisatoriska staber har ingen ”produktion” som styrs med ett delegerat resultatansvar. Som nämndes menar Alvehus & Kastberg Weichselberger att det råder ett styrningsvakuum när det gäller administration. ”NPM” är generellt rätt tyst om administration och organisatoriska staber. Förklaringen är knappast att man i hemlighet förordar byråkrati utan snarare att förebilden är företag där man förutsätter att management-sidan organiserar produktionen på ett så effektivt sätt som möjligt för att maximera vinsten.

En vidare följd av ekonomistyrningen är att det blir attraktivt att lämna produktionen och ingå i administrationen i stället, vilket ligger i linje med teorin om byråskapande. Detta är förstås ett mycket förenklat påstående, men likväl har det en hel del som talar för sig. Tydligast ser vi fenomenet i ”rörelsen inåt/uppåt” inom Polisen, men i viss utsträckning verkar samma fenomen också förekomma vid högskolan. Ett första incitament är då att lämna den hårt styrda produktionen, som inom Polisen också är kopplad till risker och obehagliga upplevelser, för att ingå i den administrativa nivån i stället, alternativt omedelbart hamna i administrationen utan att ta omvägen över produktionen. Ett andra incitament är de ökande löner och status som beskrevs i kapitel 3. Båda dessa incitament kan te sig egoistiska, men de är också förståeliga givet hur verkligheten ser ut, och för att kontra denna utveckling verkar det knappast finnas andra vägar än att höja attraktiviteten i att arbeta med ”produktionen” (i sig en ganska nedlåtande, industriell metafor) i kärnverksamheten. Ett tredje incitament, slutligen, är att det inom vissa områden är dålig karriärutveckling i kärnverksamheten. Detta har exempelvis noterats inom Polisen – karriärutvecklingen består i stort sett av att lämna kärnverksamheten. Vid högskolor ser det faktiskt likadant ut om vi med kärnverksamhet menar utbildning (och inte forskning). Genom dessa mekanismer får vi fler och fler som pratar *om* kärnverksamhet snarare än *med* kärnverksamheten och dess klienter. Men en kanske ännu viktigare poäng är att

detta inte bara handlar om en förflyttning av individuell personal. Som bland annat Ivarsson Westerberg med flera visar i sin forskning innebär också den förstärkta administrationen att ny styrning formuleras som riktas (bland annat) mot kärnverksamheten – vad som här formulerats som styrning snarare än stöd. *Ett centralt bidrag som denna bok har gett är alltså att den produktionsinriktade ekonomistyrningen har lett till att människor i offentlig sektor försöker lämna just den verksamhet som utsätts för produktionsinriktad ekonomistyrning.*

2, Den politiska styrningens roll för byråkratisering är viktig framför allt på ett område: det delegerade, operativa ansvaret vilket skapar stora avstånd – det styrningsglapp som diskuterades redan i det första kapitlet – mellan framför allt staten och kommunerna: staten kräver; kommunerna levererar. Den tydligaste effekten syntes i det tredje kapitlet med den kraftiga ökningen av utrednings- och handläggningspersonal på såväl statlig som regional/kommunal nivå. Den politiska önskelistan sväller ständigt och de som ansvarar för att genomföra den operativa verksamheten behöver svara upp mot de politiska önskemålen, medan de lokala politikerna förefaller frånvarande. Men det gäller också en generellt ökad lagstiftning och reglering som blivit följden av att operativt ansvar avlägsnats från staten. Skolan har tagits upp som exempel i denna bok, där har styrningen och regleringen ökat mycket kraftigt. Teoretiskt har denna utveckling i boken formulerats som organisatoriskt ansvariggörande. I stället för en huvudman har vi 290 ansvariggjorda kommuner samt ytterligare en stor mängd aktörer i form av fristående skolor. Även Polisen och Trafikverket har ansvariggjorts, men här ser tendensen något annorlunda ut. Vad gäller Trafikverket har delegering skett i sidled, främst till privata aktörer, medan Polisen har genomgått en mer entydig centraliseringstrend. Några exempel på dessa ansvar är nya lagar och regleringar, riktade statsbidrag och mer kortsiktiga politiska uppdrag. Byråkratiseringen skapas genom denna dynamik – staten/politiken formulerar nya ansvar som delegeras samt kontrollerar att detta utförs, vilket gör att de nivåer som ges dessa nya ansvar måste bygga upp byråkrati för att svara upp mot styrningen.

Ambitionerna bakom den politiska styrningen kan ses som demokratiska. En intervjuperson som intervjuades angående Trafikverket, men som arbetade med förvaltningsstyrningen i Statsrådsberedningen kring 1990 säger:

det som då låg till grund för mitt tänkande och det som påverkade mig var ju verksledningskommittén [1985, där bland annat målstyrning av förvaltningen föreslogs], det viktigaste budskapet från den var ju att regeringen får styra och kan styra sin förvaltning. Det var ju inte självklart innan. Det fanns ju framför allt höga jurister som menade att det ska inte politiken lägga sig i utan det ska experterna göra. /.../ Det vi ville åstadkomma var en fungerande demokrati! En övertygelse och en vilja att detta ska fungera bättre. Och då menar vi att riksdag och regering



har mandat av folket, det ska genomsyra förvaltningen. (intervju med utredaren bakom Trafikverket)

Även om uttalandet förstås är partiskt, så är det lätt att instämma. I en demokrati styr rimligen politiken förvaltningen – ett trafikverk bygger inte vägar och järnvägar som de bäst vill själva och Polisen kan inte vara en egen stat i staten i en demokrati. Men två byråkratigenererande bieffekter i denna förstärkning av politisk styrning behöver uppmärksammas. För det första innebär förstärkt politisk styrning att de offentliga organisationerna, och då särskilt myndigheterna, vänder sig uppåt, särskilt mot regeringen, och försöker bygga sina lednings- och organisationsstrukturer utifrån detta (jfr Hall 2015). För det andra uppstår en ansvarsförflyttning där politiker försöker neutralisera frågor genom att delegera ansvar till förvaltningen i stället (Schillemans 2022). Detta riskerar att leda till ängslighet, så kallade skyltfönster ("window dressing"), och de upplevda oklarheter kring ansvar som beskrevs i kapitel 4. Ansvar blir något som skickas runt likt i leken "skicka kudden". Detta kan också leda till överimplementering och administrativa snöbollseffekter. *Ett andra bidrag som boken har gett är således att byråkratiseringen är en följd av det delegerade styrsystemet.*

3, Detta leder osökt över till organisationsbyggande, och till det skeende där politisk styrning och "NPM" i form av företagsliknande strukturer – managerialism – länkas ihop till i det närmaste oskiljaktighet, till den "ansvariggjorda organisationen" eller "ansvarsbyråkratin". På lokal nivå behöver den enskilda organisationen visa att den både tar hand om politiska uppdrag och gör detta på ett effektivt sätt med strategisk kontroll från ledningen. Likväl handlar inte detta bara om yttre tryck. Det sker också en intern isärdragning av organisationerna som beskrivits ovan i termer av ett ökat avstånd mellan de som bygger organisation och de som utför "produktion". Detta avstånd kan vara både fysiskt och mentalt/kulturellt. Fysiskt har det skett en process av administrativ centralisering i såväl samtliga de myndigheter som beskrivits i denna bok som i många kommuner. Detta kan eventuellt vara effektivt på vissa sätt, men det leder också till ökade skillnader mellan personalens dagordningar och risk för bristande förståelse. Det mentala avståndet – som är svårt att mäta – är att kärnverksamheten inom exempelvis Polisen och högskolan styrs av sina professionella identiteter och reaktioner på händelser och relationer till klienter. De professionella som arbetar i dessa verksamheter styr sig själva och/eller varandra i grupp, i relation till den omgivande världen och lever i en annan tillvaro än organisationsledningarna. Marknadiseringens organisationsbyggande ser annorlunda ut i Trafikverkets fall – med kompetenser som speglar varandra mellan myndighet och marknad – men även här är det nära relationer till omvärlden. Organisationsledningarna i dessa myndigheter måste eller försöker i stället tro att det är organisationen som styr medarbetarna. Många är kanske

medvetna om att så inte riktigt är fallet men det finns nog ändå en betydligt större tilltro till central styrning. Problem uppstår när den organisationsbyggande delen premieras mer än den utförande delen – vilket sker i Sverige idag – och när faktorer som upplevs viktiga i det organisationsbyggande perspektivet men som kanske är perifera i det större styrningsperspektivet tillmäts allt större vikt. *Ett tredje bidrag med denna studie har varit att visa hur (de managementinspirerade) ambitionerna att bygga organisation leder till byråkratisering.*

## Vad kan göras åt byråkratiseringen?

*Det finns inga genvägar när det gäller att hejda byråkratiseringsprocesser än att stärka statusen för den operativa verksamheten så att den blir lika hög eller till och med högre än den byråkratiska. Det får sägas vara huvudresultatet i denna bok. Ytterst är alltså frågan om incitamenten till byråkratisering rätt enkel: arbete med organisering är generellt sett bättre än arbete i kärnverksamhet. Inom Polisen har fenomenet till och med fått en etablerad beteckning: rörelsen inåt/uppåt. Kärnverksamheten – lokalt polisarbete – uppfattas som det minst attraktiva, inte minst på grund av besvärliga arbetsförhållanden, men också att en administrativ karriär belönas mer. Utvecklingen inom Polisen visar också på att det inte alls bara handlar om utbildade organisationsprofessionella, utan väl så mycket om utbildade poliser (och därmed hybridprofessionella) som lämnar kärnverksamheten för administrativa uppdrag. Även om fenomenet beskrivits mest tydligt inom Polisen, finns liknande tendenser inom högskolan som beskrevs i kapitel 7, och med stor sannolikhet finns liknande drivkrafter inom skolan (se slutet av kapitel 3). I Trafikverket har en stor del av personalen bytts ut under 2000-talet, ändå – eller just därför – verkar kunskapen om järnvägsunderhåll ha minskat. Den statistik som beskrevs i kapitel 3 pekar också på en kraftig administrativ expansion i jämförelse med kärnverksamheten.*

Hur hejdar man denna utveckling mot byråkratisering? Trots omfattande kritik mot administrativ expansion är det remarkabelt att aldrig några större reformer för att minska administration genomförts i Sverige.<sup>35</sup> Kanske det också är tur – generella åtgärder såsom ”administrative caps” (dvs någon form av anställningsstopp eller tak för personal inom byråkratin) verkar vara trubbiga

---

<sup>35</sup> “Governments across the globe try to rebalance their budgets by rationalizing overhead operations” hävdar Boon & Wynen (2017: 214). Jag har emellertid svårt att påminna mig några sådana exempel i Sverige. Enmyndighetsreformerna hade andra huvudmotiv än att ”rationalize overhead operations”. Möjligen att skapandet av Statens Servicecenter kan ses som ett sådant försök, vilket dock är rätt blygsamt.

instrument.<sup>36</sup> I stället behöver det bli betydligt mer attraktivt att stanna i kärnverksamhet än att lämna den. Om kärnverksamhet inom polis, vård, omsorg, utbildning och så vidare får högre status, skulle detta också kunna påverka den högre utbildningsstruktur som göder den administrativa professionaliseringen. Det är inget i sig fel med professionella administratörer, problemet är att statusen är för hög. Finns det inga konkreta, individuella incitament att utbilda och vårda människor eller att bedriva lokalt förankrat polisarbete, kommer vi heller inte att få kompetent personal som utför den typen av arbetsuppgifter. Ytterst är det alltså mycket konkreta incitament som måste till i form av lön, uppmärksamhet av arbetsgivare, drägliga arbetsvillkor och karriärvägar i kärnverksamheten (i stället för karriär *genom att lämna kärnverksamheten*) för att hejda byråkratiseringen av offentlig sektor. Här behövs inga ”signaler uppifrån”, utan det går att starta arbetet direkt inom organisationerna.

Det finns en tilltagande medvetenhet om byråkratiseringsproblematik även hos utvärderingsmyndigheter och i kommuner. I viss utsträckning handlade även idéerna kring tillitsbaserad styrning om detta (SOU 2019:43). I exempelvis Statskontorets rapport om ökad administration i kommuner och regioner (Statskontoret 2022:9) finns konstruktiva lösningsförslag. För det första måste de riktade statsbidragen minskas då de är kortsiktiga och skapar betydande administration. För det andra har generellt de olika rapporteringskraven ökat, dessa måste därför minskas. För det tredje hävdar Statskontoret att det är den verksamhetsnära administrationen som är värst, det vill säga att dokumentations- och rapporteringskraven på de yrkesprofessionella – den administrativa bördan – har blivit för stor och måste minskas. Här är Statskontoret inne på att det professionella handlingsutrymmet behöver öka, ett förslag som ligger i linje med den så kallade tillitsbaserade styrningen. Idén om tillitsbaserad styrning måste sägas ha självdött på central nivå, men det intressanta är att en mängd kommuner på eget initiativ har genomfört tillitsbaserade reformer. Forskningen ligger här steget efter, men det förefaller som att dessa tillitsbaserade reformer dels svarar just på problemet om överadministration, dels svarar på politiska ambitioner på kommunal nivå om att minska antalet politiska mål samt göra kommunen till en attraktiv arbetsplats (Tångring 2024). På den positiva sidan kan därmed sägas att byråkratiseringsdynamiken när det gäller centralisering/delegering idag är välkänd och det finns dessutom konstruktiva lösningsförslag både från statliga expertmyndigheter och från kommunerna själva.

*Emellertid tror jag inte särskilt mycket på dessa lösningsförslag.* För det första kommer inte den politiska viljan att komma på nya saker som kommuner och

---

<sup>36</sup> De styrningsåtgärder som vidtas för att begränsa administration är ofta väldigt generella, exempelvis personalstopp. I Nya Zeeland infördes ett ”administrative cap” 2008–2017, följden blev dramatiskt stigande inköp av externa konsulter.

myndigheter ska göra att minska. Vad ska annars den nationella politiken ägna sig åt? Den behöver vara responsiv på opinionen och visa handlingskraft. För det andra har utvecklingen mot en mer styrande och kontrollerande, snarare än utförande, stat nu pågått mycket länge. Vad ska den stora mängden statliga myndigheter vars uppgifter är att kontrollera och utvärdera ägna sig åt annars? De behöver visa att de är viktiga, att de granskar och visar på missförhållanden. För det tredje finns vissa demokratiska risker i den tillitsbaserade styrningen i kommuner, nämligen att tjänstemannamakten förstärks.

Hur kommer man åt den politiska dynamiken och den kontrollerande granskningsstaten? Genom förstatligande av exempelvis skola och sjukvård? Frågan är hur en ytterst långvarig och seg uppbyggnad av statlig kompetens inom dessa områden skulle kunna minska byråkratiseringsproblemen. Genom en omfattande kommunreform för att på så sätt åstadkomma administrativa stordriftsfördelar? Att något behöver göras åt kommunerna är tydligt när dessa kommuner varierar i storlek mellan en miljon och 3000 medlemmar, samtidigt som de styrs på samma sätt. Men det är högst tveksamt om man kommer åt byråkratiseringsproblematiken på dessa sätt heller. Slutligen tillkommer problemet med de administrativa snöbollseffekterna – att administrativa krav förstärks på vägen ner – och att det finns interna faktorer bakom byråkratisering. Det är snarast här som det är möjligt att uppnå förändring och kan tillit användas i denna process så är det välkommet. Jag har i den här boken ibland – exempelvis i polis- och högskolekapiteln – försökt tona ner den politiska styrningen som en avgörande faktor bakom byråkratisering. Jag uppfattar det som att det finns omfattande tendenser att ”skylla ifrån sig” på politiken. Självfallet är den politiska styrningen viktig, men sett i ljuset av ovanstående diskussion är det knappast troligt att några genomgripande förändringar när det gäller just byråkratiseringstendenser är att vänta från det hållet.

En mer framkomlig väg som kan uppnås genom interna åtgärder är att stoppa det överdrivna byggandet av organisationsidentitet.<sup>37</sup> Bengt Jacobsson (2020) har beskrivit denna problematik angående statliga myndigheter. Försöken att efterlikna näringslivet har lett till att statliga myndigheter ser sig som organisationer i stället för myndigheter. Vad är då skillnaden? Jacobsson argumenterar för att i organisationsidentiteten ligger en idé om autonomi som befinner sig nära företagsidealet. Organisationen är en självständig aktör. Men i myndighetsidentiteten ligger i stället att man i grunden är beroende av andra. Man handlar på uppdrag av politiker och medborgare. Man följer lagar och regler som stiftats utanför organisationen, man är del av en rättsordning. Helt fundamentalt är att man är en del av den stora förvaltningen – byråkratin – och att det är

---

<sup>37</sup> Hur långt detta byggande av organisationsidentitet har gått framkommer i Stenkviks (2024) avhandling om kommunikationsverksamheten i en ny statlig myndighet.

betydligt viktigare att myndigheten agerar i samklang och samverkan med den offentliga gemenskapen snarare än som en autonom organisation. I myndighetsidealet ligger att man i grunden finns till för andra (ytterst medborgarna) och därmed inte är en autonom verksamhet; i organisationsidealet ligger tvärtom just att man är autonom och ansvarig eller ”partner till näringslivet” som i Trafikverkets fall (under de första åren). Som flera gånger lyfts fram i denna bok är organisationsidealet extra tydligt när det gäller organisatoriska ansvar: att det är organisationen som sådan som är ”ansvariggjord” för sin egen verksamhet, vare sig det gäller identitet, ekonomi eller administration, snarare än staten som helhet. Därmed kan ansvarsutkrävandet också riktas mot denna organisation: mot Polisen eller mot Trafikverket.

Det är förstås inte så enkelt att ett myndighetsideal har ersatts av ett organisationsideal. Men Jacobsson betonar att organisationsidealet har kommit att dominera retoriken om styrning och ledning sedan 1980-talet och framåt (jfr Czarniawska 1985). Allt är förstås inte heller fel med ett organisationstänkande. Människor är kollektiva varelser och skapande av ”vi-känsla” är ofta viktigt för att mobilisera handling. Även om ledarskapsidealen är kraftigt överdrivna behövs också närvarande chefer och ledare. Men problemen som har visats på i denna bok är att det finns många ”vi”, att flera organisationer byggs parallellt och att chefer ofta verkar vara frånvarande. Offentliga organisationer klarar därmed inte att uppfylla de viktigaste krav som kan ställas på dem som just organisationer – att mobilisera kollektiv handling, skapa gemenskap och ha ett närvarande ledarskap. Och ofta är det sannerligen inte lätt, som till exempel framgick i kapitlet om Trafikverket. Trafikverket ska båda vara lyhörda mot politiken (myndighetsidealet) men samtidigt vara en upphöjd planerare som tar rationella beslut om rikets infrastruktur. Men då får man samtidigt problem med andra delar av identiteten – att vara en partner (organisationsidentiteten) till näringslivet. Ett näringsliv som vill få del av de mycket stora resurser som Trafikverket förfogar över – därför kräver ”partnerskapet” en byråkratiserande dubbling av detta näringslivs resurser för att man inte ska bli lurad i upphandlingarna. Men man ska också samverka lokalt om olika infrastrukturlösningar. Förstås blir det många ”vi” då. Men organisationsskapandets många ”vi” kommer inte bara ur externa krav utan också underifrån, från nya välutbildade och röststarka grupper som vill få gehör för sin professionella kompetens.

Grundläggande i organisationsskapandets betydelse för byråkratisering är att *det är denna organiseringsverksamhet som belönas*. En så kallad hybridprofessionell, som kommer från en kärnprofession, kommer nästan undantagslöst att tjäna mer pengar om hen börjar sysselsätta sig med organisering snarare än sin kärnprofession. En organisationsprofessionell kan idag konkurrera lönemässigt med nästan alla yrkesprofessionella (läkare är ett undantag), medan

en mer traditionell administratör aldrig har kunnat göra det. Vi såg också i kapitel 3 att status och lön för offentliga chefer – som sysselsätter sig med organisering – har ökat i relation till andra grupper. Ett exempel som nämnts är det delegerade resultatansvaret. Om ekonomistyrningen riktas mot resultatenheterna i kärnverksamheten, blir det av naturliga skäl attraktivt att ägna sig åt mer övergripande organiseringsfrågor i stället. De administrativa ”staberna” är ju inga resultatenheter vars produktion kan mätas och därför blir de mindre utsatta för besparingar. I vurmen för organisering ligger också lösningen på gåtan kring de administrativa snöbollseffekterna. Om det är mer attraktivt att arbeta med organisering än att arbeta med kärnverksamhet, blir det också mer attraktivt att ”förstärka” administrativ styrning uppifrån. Exemplet med de svällande lokala skolförvaltningarna nämndes i kapitel 3 – även om man kan sucka över de många administrativa krav som kommer uppifrån blir det ändå lätt att dras till att arbeta med sådana krav om detta erbjuder bättre arbetsvillkor än att arbeta som lärare. Avslutningsvis, när det handlar om professionella yrken inom det offentliga, såsom läkare, sjuksköterskor, lärare med flera, kvittar det vilken organisation de tillhör. Deras professionella etik finns redan och behöver användas till självstyrning snarare än att parallella organisatoriska system byggs upp för att styra dem.

Svårast att komma åt är det delegerade resultatansvaret – ekonomistyrningen – som skapar fragmentering i stället för samverkan och indirekt leder till att byråkratiska karriärer ter sig mer lockande än att arbeta med kärnverksamhet. Det beror inte bara på att ekonomiska modeller är fyrkantiga och svårföränderliga, utan också på att kärnverksamheten fortfarande är den dyraste och att ett budgettryck behövs för att hålla nere kostnaderna. Utan ekonomiskt resultatansvar är det lätt att hävda att kärnverksamheten skulle kunna svälla hur mycket som helst då behoven som finns ofta är omätliga (eller påstås vara det). Rimligen måste ändå en mer holistisk ekonomistyrning kunna tänkas, som mer ser till helhet än till uppsplittring, och som väger olika slags verksamheter mot varandra. Sådana avvägningar måste börja i kärnverksamheten och se på rimligheten i att uppfylla uppdraget med de resurser som finns. Ofta gör man det motsatta – kärnverksamheten får ta det som blir över efter att ”overhead” har dragits. Med en måhända något pessimistisk liknelse gör denna prioriteringsordning att ”den offentliga galären” får allt fler trumslagare och allt färre som ror.<sup>38</sup> Liknelsen är välfunnen, då den relaterar till den berömda maximen ”steer, don’t row”. Många beslutsfattare har nog funnit sig i rollen att styra, snarare än att lägga sig i snåriga detaljer. Men det krävs fortfarande människor som ror. Problemet är att ingen tar ansvar för att det finns

---

<sup>38</sup> Liknelsen är påhittad av Kristian Sjövik, en kollega vid Malmö universitet.

tillräckligt många som ror, samtidigt som man vill lägga på dessa roddare ständigt nya uppgifter, finns det risk för att skeppet sjunker.

# REFERENSER

## *Intervjuer och fokusgrupper*

Två fokusgrupper på Zoom med statlig personal 14 och 18 mars 2022, totalt sju personer från sju olika myndigheter (fyra utredare, två chefer, en strateg).

Två fokusgrupper på Zoom med ekonomer 3 och 10 maj 2022, totalt sex personer från fyra olika kommuner (varav en ekonomidirektör) samt två personer från en region.

En fokusgrupp på Zoom med kommunikatörer 29 mars 2022, tre kommunikatörer (varav en kommunikationsdirektör) från tre olika kommuner.

Kompletterande intervjuer:

en kommunal kommunikatör (som inte kunde vara med på fokusgruppen)

en HR-konsult (tidigare HR-chef i såväl offentlig som privat sektor)

en HR-partner vid statlig myndighet

två utredare på kommunal nivå

två chefsintervjuer, grundskoleförvaltning, stor kommun

## *Polisen*

Sju intervjuer med bland annat två före detta höga chefer, två fackliga företrädare, chefer på lägre nivå, polisutbildare.

## *Trafikverket*

Nio intervjuer med bland annat före detta strategidirektör, regiondirektör, nuvarande chef för planering, HR-chef, verksamhetsutvecklare, gruppintervju med två fackliga företrädare.

## *Högskolan*

En intervju med före detta rektor, samt ”återanvändning” av intervjuer från äldre forskningsprojekt: två före detta rektorer, en före detta prorektor, en före detta dekan samt två före detta högre tjänstemän.



## Källor och litteratur

- Aberbach, Joel D. & Christensen, Tom (2018), Academic Autonomy and Freedom under Pressure: Severely Limited, or Alive and Kicking?, *Public Organization Review* 18: 487–506.
- Ackroyd, Stephen, Kirkpatrick, Ian & Walker, Richard, M. (2007), Public Management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organization: A Comparative Analysis, *Public Administration* 85(1): 9–26.
- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2020), Administratörerna: administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor, *Arkiv: Tidskrift för samhällsanalys* 12: 7–59.
- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2022), Lärare och forskare vid svenska lärosäten under 2000-talet, *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1): 69–102.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022), Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor, *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1): 157–209.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2024a), *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2024b), *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: Interna effekter på lärosätena*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena (2021), Agency Control or Autonomy? Government Steering of Swedish Government Agencies 2003–2017, *International Public Management Journal* 24(3): 330–349.
- Alamaa, Linda, Hall, Patrik & Löfgren, Karl (2024), Why are Organisational Professionals Expanding in the Swedish Public Sector? The Role of Accountability, *Public Policy and Administration*. Published Online January 12, 2024.
- Alvehus, Johan & Kastberg Weichselberger, Gustaf (2024), *Administration i offentlig sektor: om expansion, elevering och mittokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats (2006), *Tomhetens triumf: Grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*. Stockholm: Atlas.
- Andersson, Thomas (2023), Professioner, NPM, ansvar och tillit – vad är problemet och vad är lösningen?, i Björk, Lisa & Tengblad, Stefan (red.), *Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden*. Stockholm: SNS.
- Andersson, Catrin, Erlandsson, Magnus & Sundström, Göran (2017), *Marknadsstaten: om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*. Stockholm: Liber.
- Arbetsgivarverket (2011), Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet: Framtida utveckling och behov av förändringar.
- Arora-Jonsson, Stefan, Brunsson, Nils & Hasse, Raimund (2020), Where Does Competition Come From? The Role of Organization, *Organization Theory* 1(1): 1–24.

- Askling, Berit, Bauer, Marianne & Marton, Susan (1999). Swedish Universities towards Self-Regulation: A New Look at Institutional Autonomy, *Tertiary Education and Management* 5(2): 175–195.
- Bendix, Reinhard (1956), *Work and Authority in Industry*. New York: Wiley.
- Birnbaum, Robert (2000), *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Björk, Lisa (2013), *Contextualizing Managerial Work in Local Government Organizations*. University of Gothenburg: Department of Sociology and Work Science.
- Björk, Lisa (2023), Organisatoriska förutsättningar för tillit, i Björk, Lisa & Tengblad, Stefan (red.), *Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden*. Stockholm: SNS.
- Bladh, Agneta (2007), Institutional Autonomy With Increasing Dependency on Outside Actors, *Higher Education Policy* 20: 243–259.
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, Serritzlew, Søren & Treisman, Daniel (2016), Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure, *American Political Science Review* 110(4): 812–831.
- Boon, Jan & Wynen, Jan (2017), On the Bureaucracy of Bureaucracies: Analysing the Size and Organization of Overhead in Public Organizations, *Public Administration* 95(1): 214–231.
- Bovens, Mark (2007), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13(4): 447–468.
- Brottsförebyggande Rådet (BRÅ, 2023), Polisens resursfördelning och personaltillväxt: Utvärdering av satsningen på 10 000 fler polisanställda. Rapport 2023:2.
- Brottsförebyggande Rådet (BRÅ, 2024), Polisens utredning av grova brott och brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Rapport 2024:9.
- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (2000), Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies* 21(4): 721–746.
- Cantwell, Oisín (2022), Inte heller NOA-chefens meriter är bländande, *Aftonbladet* 21 december 2022.
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders (2019), *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?: administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Södertörns högskola: Förvaltningsakademien.
- Considine, Mark & Lewis, Jenny M. (2003), Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand, *Public Administration Review* 63(2): 131–140.
- Czarniawska, Barbara (1985), The Ugly Sister: On Relationships Between the Private and the Public Sectors in Sweden, *Scandinavian Journal of Management Studies* 2(2): 83–103.
- Dagens Nyheter 2024-02-28, Miljöpartiet vill lägga ner Trafikverket: ”Det har gått för långt”.
- Dagens Nyheter 2024-03-19, Trafikverket görs om efter intern granskning: 600 miljoner flyttas till vägar och järnvägar.

- Demker, Marie (2010), Forskningspolitikens intellektuella kollaps: Analys och förslag till nyorientering, i Jerneck, Magnus & Badersten, Björn (red.), *Kontraster och nyanser: svensk statsvetenskap i brytningstid*. Lunds universitet: Statsvetenskaplig tidskrift.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi (2001), The Transposition of Law: 'Post-Decisional Politics' and Institutional Autonomy, *European Law Journal* 7(4): 442–458.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Ek, Emma (2012), De granskade: om hur offentliga verksamheter görs granskningbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Ek Österberg, Emma & Qvist, Martin (2020), Public Sector Innovation as Governance Reform: A Comparative Analysis of Competitive and Collaborative Strategies in the Swedish Transport Sector, *Administration and Society* 52(2): 292–318.
- Eklund, Niklas & Landström, Lena (2019), Effektivare för vem?: chefsuppfattningar om den nya styrningen av svensk polis, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 96(1): 35–55.
- Etzkowitz, Henry & Leydesdorff, Loet (1997), *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Pinter.
- Evetts, Julia (2009), New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences, *Comparative Sociology* 8(2): 247–266.
- Evetts, Julia (2011), A New Professionalism? Challenges and Opportunities, *Current Sociology* 59(4): 406–422.
- Exworthy, Mark & Halford, Susan (red. 1999), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
- Falkheimer, Jesper & Heide, Mats (red. 2011), *Strategisk kommunikation: Forskning och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Farrell, Catherine & Morris, Jonathan (2003), The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work, *Organization* 10(1): 129–156.
- Ferlie, Ewan (1992), The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector: A Problem for Strategic Management, *Strategic Management Journal* 13: 79–97.
- Fielding, Nigel & Innes, Martin (2006), Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance, *Policing & Society* 16(2): 127–145.
- Finer, Samuel E. (1997), *The History of Government from the Earliest Times, Vol. 3: Empires, Monarchies and the Modern State*. Oxford: Oxford University Press.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014), *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Forssell, Rebecka, Fred, Mats & Hall, Patrik (2013), Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter, *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(2): 37–59.
- Fred, Mats (2020), Local Government Projectification in Practice – A Multiple Institutional Logics Perspective, *Local Government Studies* 46(3): 351–370.

- Fröberg, Jonas (2024), Järnvägen vittrar sönder mitt framför våra ögon, *Dagens Nyheter* 21 juli 2024.
- Graeber, David (2015), *The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. New York: Melville House Books.
- Grafström, Maria, Qvist, Martin & Sundström, Göran (red. 2021), *Megaprojektet Nya Karolinska Solna: Beslutsprocesserna bakom en sjukvårdsreform*. Göteborg: Makadam.
- Gregory, Robert (2006), Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector, i Christensen, Tom och Læg Reid, Per (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar
- Gregory, Robert (2007), New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? I Christensen, Tom & Læg Reid, Per (red.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Gustavsson, Martin (2022), Från automatisk uppräknig till automatiska avdrag: Finansieringsmodeller för högre utbildning 1958–2021, *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1): 103–124.
- Gustavsson, Sverker (2016), Systemfelet i universitetspolitiken, i Jacobsson, Roger (red.), *Thule. Kungl. Skytteanska Samfundets Årsbok*. Umeå: Kungl. Skytteanska Samfundet
- Hall, Patrik (2012), *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik (2015), *Makten över förvaltningen: Förändringar i politikens styrning av den svenska förvaltningen*. Stockholm: Liber.
- Hall, Patrik (2020), *Mötesplats Sverige: svensk innovationspolitik under hundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Patrik (2021), Organisation: Tillit och dimensionering av personalgrupper, i Bringselius, Louise (red.), *Tillit och omdöme: perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Patrik (2023), Byråkratisering inom skolans styrning, i Larsson, Marcus & Plesner, Åsa (red.), *Skolan efter marknaden: Om skolans och lärarrollens framtid*. Stockholm: Liber.
- Hall, Patrik, Åkerström, Malin & Andersson Cederholm, Erika (2024), *Why Meetings Matter: Everyday Arenas for Making, Performing and Maintaining Organisations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Halligan, John (2020), *Reforming Public Management and Governance: Impact and Lessons from Anglophone Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hallonsten, Olof (2021), Stop Evaluating Science: A Historical-Sociological Argument, *Social Science Information* 60(1): 7–26.

- Hansen, Hanne Foss, Geschwind, Lars, Kivistö, Jussi, Pekkola, Elias, Pinheiro, Rómulo & Pulkkinen, Kirsi (2019), Balancing Accountability and Trust: University Reforms in the Nordic Countries, *Higher Education* 78: 557–573.
- Hodgson, Damian & Cicmil, Svetlana (2007), The Politics of Standards in Modern Management: Making ‘The Project’ a Reality, *Journal of Management Studies* 44(3): 431–450.
- Hodgson, Damian, Fred, Mats, Bailey, Simon & Hall, Patrik (Eds. 2019), *The Projectification of the Public Sector*. New York: Routledge.
- Hodgson, Damian (2005). ‘Putting on a Professional Performance’: Performativity, Subversion and Project Management, *Organization* 12(1): 51–68.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991), A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69(1): 3–19.
- Hood, Christopher & Peters, B. Guy (2004), The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(3): 267–282.
- Hwang, Stephen (2018), Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering. Högskolan i Halmstad.
- Irjala, Outi (2023), Revisiting the Concept of Highly Skilled Professionals: An Analysis of Support Staff in Finnish Universities, *Higher Education*. Published Online 26 October 2023.
- ISCO-2008, *International Standard Classification of Occupations*. International Labour Organization. <https://www.ilo.org/public/eng/lijacobssonsh/bureau/stat/isco/>
- Ivarsson Westerberg, Anders, Andersson, Agneta, Anskär, Eva, Castillo, Daniel, Falk, Magnus & Forssell, Anders (2021): *Papper, pengar & patienter: primärvården i administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2004), *Papperspolisen: den ökande administrationen i offentliga organisationer*. Handelshögskolan i Stockholm, doktorsavhandling.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2020), *Reform i uniform: Polisens stora omorganisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Castillo, Daniel (2022), Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag. Rapport till Statskontoret. <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/administrativa-konsekvenser-av-riktade-statsbidrag.pdf>
- Ivarsson Westerberg, Anders & Nordström, Anders (2019), Från polisprofessionell verksamhetstillsyn till standardiserad internrevision, i Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Granskningsamhället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.

- Jacobsson, Bengt (2019), Granskning och styrning, i Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Granskningssamhället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt (2020), Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet, i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora (2016), *Trafikverket: en förvaltningspolitisk historia*. Södertörns högskola: Förvaltningsakademin.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red. 2019), *Granskningssamhället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin, Andersson, Kerstin (1995), *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius och Santérus.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (red. 2017), *En modern myndighet: Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Karl Magnus (2021), Stärker mediemakten regeringsmakten? *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(1): 5–25.
- Johansson, Vicki, Lindgren, Lena & Montin, Stig (2018), *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kallio, Tomi J., Kallio, Kirsi-Mari & Blomberg, Annika (2020), From Professional Bureaucracy to Competitive Bureaucracy: Redefining Universities' Organization Principles, Performance Measurement Criteria, and Reason for Being, *Qualitative Research in Accounting & Management* 17(1): 82–108.
- Karlsson, Sara & Rytberg, Malin (2016), Those who walk the talk: The Role of Administrative Professionals in Transforming Universities into Strategic Actors, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 2016 (2-3): 1–8.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kocka, Jürgen (1981), Capitalism and Bureaucracy in German Industrialization before 1914, *The Economic History Review* 34(3): 453–468.
- Landström, Lena, Eklund, Niklas & Naarttijärvi, Markus (2020), Legal Limits to Prioritisation in Policing – Challenging the Impact of Centralisation, *Policing and Society* 30(9): 1061–1080.
- Larson, Magali Sarfatti (1977), *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Leander, Anna (2003), Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World, i Guzzini, Stefano & Jung, Dietrich (Eds.), *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*. London: Routledge.
- Ledberg, Sofia, Ahlbäck Öberg, Shirin & Björnehed, Emma (2022), Managerialism and the Military: Consequences for the Swedish Armed Forces, *Armed Forces & Society* 48(4): 892–916.

- Löfgren, Karl, Darrah-Morgan, Ben & Hall, Patrik (2022), The Growth of Organisational Professionals in Tertiary Educational Institutions in New Zealand, *International Journal of Public Sector Management*, 35(7): 765–782.
- Löfström, Mikael (2010), *Samverkan och gränser: studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Doktorsavhandling: Högskolan i Borås.
- Löfven, Stefan (2013), Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter, *Dagens Nyheter*. DN Debatt 2013-11-15.
- Magnussen, Anne-Mette & Banasiak, Anna (2013), Juridification: Disrupting the Relationship between Law and Politics?, *European Law Journal*, 19(3): 325–339.
- Magnusson, Eva Maria (2018), *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Uppsala universitet: Företagsekonomiska institutionen.
- Marginson, Simon & Considine, Mark (2000), *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsh, David, Smith, M.J. & Richards, D. (2000), Bureaucrats, Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model, *British Journal of Political Science* 30(3): 461–482.
- Mellbourn, Anders (1986), *Bortom det starka samhället: socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985*. Stockholm: Carlsson.
- Meyer, John W. & Bromley, Patricia (2013), The Worldwide Expansion of “Organization”, *Sociological Theory* 31(4): 366–389.
- Meyer, John W. & Bromley, Patricia (2017), “They are all Organizations”: The cultural roots of blurring between the nonprofit, business, and government sectors, *Administration & Society* 49(7): 939–966.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977), Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 83(2): 340–363.
- Michels, Robert (1999 [1911]), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Motyl, Alexander J. (2019), Bureaucracy and Power in American Higher Education, *Facts & Arts*, web publication. <https://www.factsandarts.com/essays/bureaucracy-and-power-american-higher-education>
- Moutsios, Stavros (2023), The Bureaucratisation of Universities: The Case of Denmark, *Educational Philosophy and Theory* 55(3): 379–391.
- Musselin, Christine (2013), Redefinition of the Relationships between Academics and their University, *Higher Education* 65: 25–37.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024), *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*. Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366.
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021), *En lag som kräver omtag: Uppföljning av patientlagens genomslag med en fördjupning om valfrihet*. Rapport 2021:10.

- Newman, Janet (2001), *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Noordegraaf, Mirko (2007), From 'Pure' to 'Hybrid' professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761–785.
- Noordegraaf, Mirko (2011), Risky Business: How Professionals and Professional Fields (Must) Deal with Organizational Issues, *Organization Studies* 32(10): 1349–1371.
- Noordegraaf, Mirko (2016), Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services, *Administration & Society* 48(7): 783–810.
- Noordegraaf, Mirko & Schinkel, Willem (2011), Professional Capital Contested: A Bourdieusian Analysis of Conflicts Between Professionals and Managers, *Comparative Sociology* 10: 97–125.
- Nyberg, Linda (2017), *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and EU State Aid Policy*. Lund University: Department of Political Science.
- Nyhén, Jon, Qvist, Martin & Sundström, Göran (2021), Organisation för innovationsbefrämjande transportplanering: Förstudie om metastyrning och organisatoriska förutsättningar i tidiga planeringsskeden. Stockholms universitet.
- Overman S. & Schillemans T. (2021), Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability, *Public Administration Review*, 82(1): 12–22.
- Page, Edward C. (2012), *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Parkinson, Cyril Northcote (1958), *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*. London: John Murray.
- Peters, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Plesner, Åsa & Larsson, Marcus (2019), *De effektiva: en bok om varför välfärdens medarbetare går sönder*. Tankesmedjan Balans.
- Polisens internrevision (2021), Granskning av polisiär närvaro i glesbygd/storstad, målkonflikter och prioriteringar.
- Polistidningen 3 sept 2020, "Hon vill se fler kollegor ute".
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2017, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4<sup>th</sup> edition. Oxford: Oxford University Press
- Power, Michael (1997), *Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford UP.
- Pressfeldt, Victor (2024), *Imagining the Neoliberal State: Assar Lindbeck and the Genealogy of Swedish Neoliberalism*. Doktorsavhandling: Lunds universitet.
- Proposition 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*.



- Qvist, Martin & Rosendahl, Max (2019), Från kontroll av ”skruvar och muttrar” till kontroll av egenkontroll i tillsynen över järnvägen, i Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.), *Granskningsamhället: Offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- Riksrevisionen (2005), Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna, RiR 2005:18.
- Riksrevisionen (2021), Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring, RiR 2021:3.
- Riksrevisionen (2021), Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar, RiR 2021:22.
- Riksrevisionen (2023), Polisens hantering av mängdbrott – en verksamhet vars förmåga behöver stärkas, RiR 2023:2.
- Riksrevisionen (2023), Att släcka bränder – Polismyndighetens arbete med särskilda händelser riktade mot grov brottslighet, RiR 2023:5.
- Riksrevisionen (2023), Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla, RiR 2023:25.
- Rosanvallon, Pierre (2008), *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roxå, Torgny (2014), *Microcultures in the Meso Level of Higher Education Organisations – the Commons, the Club, the Market and the Square*. Doctoral Dissertation, Lund University: Faculty of Engineering.
- Røvik, Kjell Arne (2008), *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Sandén, Johan (2024), *Det vore bättre om någon annan gjorde det här: Längtan efter administratörer, inte administration, på högre lärosäten*. Södertörns högskola: Förvaltningsakademin.
- Schillemans, Thomas (2022), The Politics of Accountability. I: Ladner, Andreas, Sager, Fritz & Bastianen, Alexander (Red.), *Handbook on the Politics of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schinkel, Willem & Noordegraaf, Mirko (2011), Professionalism as Symbolic Capital: Material for a Bourdieusian Theory of Professionalism, *Comparative Sociology* 10: 67–96.
- Schneijderberg, Christian & Merkator, Nadine (2013), The New Higher Education Professionals. I: Kehm, Barbara M. & Teichler, Ulrich (red.), *The Academic Profession in Europe: New Tasks and New Challenges*. Dordrecht: Springer.
- Sjögren, Hanna (2023), Unruly Customers: How Parents’ (In)actions Trouble Civil Servants and Local School Choice Systems, *Scandinavian Journal of Educational Research*. Published Online 24 August 2023.
- SKR (2021), Personalen i välfärden: Personalstatistik för kommuner och regioner 2021.
- SOU 2009:31, *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Betänkande av trafikverksutredningen.
- SOU 2012:13, *En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av polisorganisationskommittén.

- SOU 2015:22, *Rektorn och styrkedjan*. Betänkande av utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.
- SOU 2015:42, *Koll på anläggningen*. Delbetänkande av utredningen om järnvägens organisation.
- SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av ledningsutredningen.
- SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2023:59, *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*. Slutbetänkande av forskningsfinansieringsutredningen.
- Stage, Andreas Kjær & Aagard, Kaare (2019), Danish Universities under Transformation: Developments in Staff Categories as Indicator of Organizational Change, *Higher Education* 78: 629–652.
- Stage, Andreas Kjær (2020), Are National University Systems becoming more alike? Long-term Developments in Staff Composition across Five Countries, *Policy Reviews in Higher Education* 4(1): 68–104.
- Statskontoret (2016), Mer tid till kärnverksamheten. Statskontoret 2016:19.
- Statskontoret (2018), Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Statskontoret 2018:18.
- Statskontoret (2022), Administrativa kostnader i kommunsektorn: En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret 2022:9.
- Stenkvist, Sara Rebecka (2024), *Ett självmatande maskineri: En etnografisk studie av kommunikationsverksamheten i en svensk myndighet*. Doktorsavhandling: Göteborgs universitet.
- Styhre, Alexander (2007), *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an Age of Fluidity*. London: Routledge.
- Sundström, Göran (2016), Strategisk styrning bortom NPM, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1): 145–171.
- Terjesen, Siri (2022), Reducing Higher Education Bureaucracy and Reclaiming the Entrepreneurial University, in Wennberg, Karl & Sandström, Christian (Eds.), *Questioning the Entrepreneurial State: Status-quo, Pitfalls, and the Need for Credible Innovation Policy*. Springer.
- Thoursie, Ragnar (2003), *Elefantsjukan: Berättelser från byråkratin*. Stockholm: Bonniers.
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital, and European States AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.
- Torsteinsen, Harald (2012), Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation? *Local Government Studies*, 38(3): 321–344.

- Trafikverket (2015), *Vägen till Trafikverket: Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar*. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1389858/FULLTEXT01.pdf>
- Tångring, Amanda (2024), Tillitens roll i kommunal styrning: En jämförande studie av implementeringen av tillitsbaserad styrning i fem svenska kommuner. Malmö universitet: Examensarbete.
- Universitetskanslersämbetet (2024), Akademisk frihet i Sverige: Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*, part II. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Weick, Karl (1995), *Sensemaking in Organizations*. London: Sage.
- Whitchurch, Celia (2008), Shifting Identities and Blurring Boundaries: The Emergence of Third Space Professionals in UK Higher Education, *Higher Education Quarterly* 62(4): 377–396.
- Wildavsky, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, Aaron (2001), *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Winberg, Cecilia (2024), Vill du ha hög lön? Sluta jobba med patienter, *Expressen* 1 april 2024.
- Witzell, Jacob (2019), Physical Planning in an Era of Marketization: Conflicting Governance Perspectives in the Swedish Transport Administration, *European Planning Studies* 27(7): 1413–1431.
- Wockelberg, Helena (2003), *Den svenska förvaltningsmodellen: parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Doktorsavhandling: Uppsala universitet.
- Wällstedt, Niklas & Almqvist, Roland (2017), Budgeting and the Construction of Entities: Struggles to Negotiate Change in Swedish Municipalities, *Public Management Review* 19(7): 1022–1045.
- Åkerström, Malin, Jacobsson, Katarina, Andersson Cederholm, Erika & Wästerfors, David (2021), *Hidden Attractions of Administration: The Peculiar Appeal of Meetings and Documents*. London: Routledge.

## Bilaga 1

<b>Årsarbetskrafter kommuner 2008-2022</b>	<b>2008</b>	<b>2023</b>	<b>Förändring 08-23</b>
(andel av total personal inom parentes)			
Vård och omsorg	192 153	151 072	
Rehab och förebyggande	6368	6757	
IFO, omsorg, integration	25507	107 215	
Dessa grupper tillsammans <sup>39</sup>	224 028 (36,2%)	265 044 (36,1%)	18 %
Förskola, skola, fritids mm	231 764 (37,4%)	265 835 (36,3%)	15 %
Kultur, turism och friluftsliv	16917 (2,7%)	19217 (2,6%)	14 %
Teknik	75264 (12,2%)	79730 (10,9%)	6 %
Ledning och administration	71191 (11,5%)	103 383 (14,1%)	45 %
Varav chefer	28307 (4,6%)	39604 (5,4%)	40 %
Varav handläggare	19698 (3,2%)	38742 (5,3%)	97 %
Varav administratörer	23187 (3,7%)	25037 (3,4%)	8 %
All annan personal <sup>40</sup>	547 973	629 825	15 %
Totalt	619 164	733 208	18 %
<b>Årsarbetskrafter regioner 2008-2023</b>	<b>2008</b>	<b>2023</b>	<b>Förändring 08-23</b>
Hälso- och sjukvård	134 592 (62,7%)	158 399 (61,2%)	18 %
Vårdadministratörer	13498 (6,3%)	13495 (5,2%)	0
Tandvård	10874 (5,0%)	10729 (4,1%)	-1 %
Rehab och förebyggande	10590 (4,9%)	12208	15 %
Kurativt och socialt	3837 (1,8%)	4936	29 %
Skola	2025	2104	4 %
Kultur, turism och friluftsliv	626	678	8 %
Teknik	13453 (6,3%)	16616 (6,4%)	24 %
Ledning och administration	24989 (11,6%)	39773 (15,4%)	59 %
Varav chefer	9113 (4,2%)	13024 (5,1%)	43 %
Varav handläggare	8604 (4,0%)	17741 (6,9%)	106 %
Varav administratörer	7273 (3,4%)	9008 (3,5%)	24 %
All annan personal	189 494 (88,3%)	219 139 (84,6%)	16 %
Totalt	214 483	258 912	21 %

<sup>39</sup> Som synes gjordes en förändring i klassificeringen under perioden, det är därför jag slagit ihop de här tre kategorierna.

<sup>40</sup> Dvs förutom ledning och administration.

## Bilaga 2

Tanken med fokusgruppen är att ni från era olika perspektiv (dvs att ni kommer från helt olika myndigheter) ska reflektera över bland annat karriärvägar vid er egen myndighet, hur myndigheten som organisation utvecklats på senare år, vilka yrkesgrupper/vilken kompetens som ni upplever som centrala vid den egna myndigheten, hur pass betydelsefull den yttre styrningen (från regeringen) varit för organisationsutvecklingen. (brev till statligt anställda)

Vad vi vill prata med er om är inte era organisationer specifikt, dvs vi söker inte information om t ex Lunds kommun, utan det handlar i stället om ett reflekterande samtal om yrkesrollen och dess utveckling under senare år/decennier (lite beroende på hur lång erfarenhet ni har), samt relationer till andra yrkesgrupper i den offentliga verksamheten. Forskningsprojektet handlar om en jämförelse av ”organisationsprofessionella” grupper och deras utveckling i offentlig sektor och är en jämförelse mellan Sverige och Nya Zeeland. Ekonomer är en sådan organisationsprofessionell yrkesgrupp (vi är medvetna om att det är en mycket bred grupp), i termer av generell kunskap kring organisering snarare än specifik kunskap kring till exempel vård, skola etc, andra organisationsprofessionella grupper är t ex kommunikatörer och HR-personal och vi gör likartade fokusgrupper med dessa grupper. (brev till ekonomer, likadant till kommunikatörer med byte av titlar)





**E**n välfungerande byråkrati är mycket viktigt, men i Sverige finns tydliga tecken på att det sker en byråkratisering – att det är för mycket personal som styr, administrerar och kontrollerar verksamhet snarare än att operativt utföra verksamheten. Hur kommer det sig? I denna bok undersöks orsaker till att offentlig byråkrati i Sverige ökar. En grundläggande orsak är att status för avancerade administrativa positioner i offentliga organisationer har blivit högre än arbetet inom kärnverksamheten. Dessa administrativa positioner är heller inte utsatta för samma tvingande ekonomistyrning som den operativa verksamheten. Allt fler politiskt beslutade regler bidrar också till byråkratisering. Slutligen finns en drivkraft att skapa den ”moderna organisationen” vilket leder till interna oklarheter kring vad kärnuppdraget egentligen är och hur det ska utföras. En särskild personalkategori som studeras i boken är organisationsprofessionella – välutbildade administratörer med organisationen som profession. Dessa arbetar med vad Hall kallar ”organisatoriska ansvar” såväl utåt – mot politik och andra kravställare – som inåt, mot den egna organisationen. Förstärkningen av organisatoriska ansvar beror på en alltmer fragmenterad offentlig sektor. Boken avslutas med en diskussion om vad som kan göras för att minska byråkratiseringen.

Patrik Hall är professor i statsvetenskap vid Malmö universitet, Institutionen för globala politiska studier.

**MALMÖ UNIVERSITY PRESS**  
**205 06 MALMÖ, SWEDEN**  
**MAU.SE**

ISBN: 978-91-7877-590-3  
ISSN: 2002-2131 Kriterium