

KAPITEL 1 INLEDNING

Byråkratiseringens dynamik – ett exempel¹

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.²

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

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

² <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.³ 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

³ 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 personalökning⁴ 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

⁴ 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 styrningsslapp. 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 styrningsslappet, 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?⁵ 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 styrningsslapp 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

⁵ 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.⁶ 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

⁶ 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).⁷ 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.

⁷ 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.