

KAPITEL 2: BYRÅKRATISERING – TEORI

Utvecklingen av byråkrati

Termen byråkrati är fransk och härrör från ekonomen Vincent de Gournay (1712–1759).⁸ 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).⁹ I takt med att den centralistiska,

⁸ 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).

⁹ 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 börd- 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 tjänstetillsättning 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.¹⁰

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.¹¹

¹⁰ "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).

¹¹ 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 anatema 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 prismekanismen – 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 organiseringskapar sammanhållning i organisationer där medarbetare egentligen har lite eller inget gemensamt. Om organisationsidéerna "sprettar" 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 storföretag 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,¹² 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

¹² 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 förstås 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 svårbeforskat 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 offentligas 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 återrapportering (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 regelstyr, 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 tillmätts 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 uppsplitande 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 marknadsiseringsreformer. 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 marknadsisering 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 samhälleliga 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 ingenjörsprofessionen har varit viktig. Ett exempel är samhällsplanering och infrastruktur som omsatte mycket stora resurser under efterkrigstiden. Planeringsbyråkraterna var förstås 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 kontrolldiskurs, 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; ”här till 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 språkbruk¹³ kring ledning, strategier, planer, ”resor”, innovation, riskhantering, kommunikationsplattformar, visioner och projekt som har stor men svårsmärkbar 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.

¹³ 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.