

## KAPITEL 3: ÖKNINGEN AV ORGANISATIONSPROFESSIONELLA I OFFENTLIG SEKTOR

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

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

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

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

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

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

## En alltmer välutbildad personal

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Tabell 2. Källa: SCB lönestatistik**

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

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

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

**Tabell 3. Källa: SCB lönestatistik**

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

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

**Tabell 4. Källa: SCB lönestatistik**

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

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

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

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

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

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

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

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

## Storlek och privatisering

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

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

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

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

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

### Kommuner och regioner

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

---

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Staten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Källa: Arbetsgivarverkets BESTA-webb

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

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

---

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

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

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

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

### Ett försök att kontextualisera siffrorna – exemplet skolan

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

---

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

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

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

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

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

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

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

**Tabell 10. Källa: Skolverket 2022**

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

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

Rektor förklarade [på ett föräldramöte] att man så snart det hade skett en kränkning snabbt var på plats med en blankett där kränkningen skulle dokumenteras. /.../ Resultatet av skolans noggranna arbete mot kränkningar hade blivit att den ordinarie läraren hade blivit en ”kränkingsadministratör”, som dokumenterade och utredde de kränkningar som blivit allt fler. I rektors rum stod hyllmetrar med dokumentation och utredningar som härrörde från femte klass. Rektor tyckte att det gått för långt och drog för mycket resurser av skolans verksamhet, och ville att läraren skulle kunna gå tillbaka till undervisningen i stället för att administrera kränkingsärenden. Till saken hör att Skolinspektionen under sitt tillsynsbesök berömde skolan för dess exemplariska arbete med dessa ärenden. (Castillo & Ivarsson Westerberg 2019: 42).



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ivarsson Westerberg med flera (2021) kallar som sagt en sådan förstärkning av lagar för administrativ snöbollseffekt. Författarna använder också exemplet systematiskt kvalitetsarbete, men i deras fall inom vården. Det finns en mening om detta i hälso- och sjukvårdslagen: ”Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras” (5 kap. 4 §). Denna enda mening får dock kraftig förstärkning i Socialstyrelsens omfattande föreskrifter

---

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

för systematiskt kvalitetsarbete. Detta arbete ”tillsynas” av IVO, och även SKR och den egna regionens revisorer tenderar att förstärka kraven som till slut hamnar i IT-baserade rapporteringssystem hos den enskilda vårdcentralen. Med administrativ snöbollseffekt menas alltså att olika styrintanser – myndighet, kommun, inspektörer, revisorer – tenderar att förstärka vad som i grunden är rätt basala, politiska krav. Vi är tillbaka till det ”styrningsglapp” mellan stat och kommun som diskuterades i första kapitlet.

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

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

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

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

### Byråkratisering i privat sektor?

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

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

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

## Sammanfattning

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

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

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

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