

KAPITEL 4. VAD SÄGER "BYRÅKRATERNA SJÄLVA" OM BYRÅKRATISERING?

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

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

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

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

Ökade politiska krav?

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

1, Fler politiska uppdrag

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

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

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

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

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

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

2, Fokus på (snabb) leverans

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

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

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

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

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

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

3, Rörig, oklar organisering

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

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

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

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

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

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

Dessa oklarheter kring ansvar skapar byråkrati i samverkansprocesserna:

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

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

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

Ökade samhälleliga krav?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ökade legala krav?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ökade administrativa krav?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Professionella krav?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efterfrågan på nya professionella verkar onekligen ändlös.

Sammanfattande diskussion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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