

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

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

### Faktorer bakom byråkratisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Diskussion av resultaten

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

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

byråkratisering: det delegerade resultatansvaret och de interna karriärincitamenten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Vad kan göras åt byråkratiseringen?

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

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

---

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



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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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