

# Dalia Mukhtar-Landgren, Linda Nyberg och Alexander Paulsson

## *Byråkratins inkonsekvenser*

Hur kan någonting så tråkigt som byråkrati vara så personligt – och opersonligt – samtidigt? Byråkratin framstår för många som opersonlig genom sin formellt neutrala framtoning, samtidigt som den blir personlig i de spår den lämnar i oss genom varje beslut, från nedläggningen av en lokal skola till ett avslag i asylprocessen. Byråkrati är också ett begrepp som associeras med tvång – såväl som med frihet. Vi associerar den med stelbenta regler och procedurer som genom standardiserade formulär tvingar in oss i dess maktapparat. Samtidigt kan just denna stelbenthet och regelstyrkhet ses som en garant för frihet från maktens godtycke, då varje ärende behandlas enligt förutbestämda

kriterier. Föreställningar om byråkrati präglas dessutom av ett spänningsförhållande mellan effektivitet och ineffektivitet. Å ena sidan betraktas byråkratin som en trögrörlig och inflexibel organisationsform där beslut tar tid och resultat uppnås långsamt. Å andra sidan har byråkratin, med dess hierarkiska beslutsled och tydliga arbetsdelning, hyllats som ett effektivt verktyg för genomförande av allt från politiska beslut till industriell massproduktion.

Detta nummer består av fyra avsnitt som rör sig mellan olika tider och geografiska kontexter i en diskussion kring byråkratins spänningar, dimensioner och maktrelationer. I det inledande avsnittet *byråkrati, arbete och kapitalism*

närmar vi oss byråkratins problem från ett marxistiskt perspektiv med fokus på makten över arbetet. Numrets andra avsnitt, *byråkrati och våld* utforskar och belyser hur byråkratins förment neutrala språk och vardagliga mikropraktiker kan dölja, och därmed möjliggöra, en våldsutövning som kan ta sig både psykiska och fysiska uttryck. Detta följs i sin tur av ett avsnitt på temat *byråkrati och motstånd* där vi samlat texter som ger olika svar på frågan i vilken utsträckning det är möjligt att verka för förändring inom och genom byråkratiska organisationer. I numrets sista avsnitt, *byråkrati och nyliberalism*, förs en diskussion om hur vi kan förstå statens roll i en samtida ordning där allt mer av samhällsstyrningen verkar ha lämnats över till privata aktörer och marknadsmekanismer. Numret avslutas med en text om de nya robotar som installerats på försök i kommunal socialförvaltning för att hantera ansökningar om socialbidrag. Texten blickar framåt – mot den byråkrati vi kanske är på väg mot (men också mot ett framtida nummer av *Fronesis* på temat *robotar och algoritmer*). Till numret bidrar också illustratören Henrik Franklin. När vi bad honom reflektera över numrets tema och frågeställningar, svarade han med tre bilder där han använder väg- och informationsskyltars förmodat tydliga envägskommunikation som format för

en lek där bekanta symboler får ny betydelse.

Beroende på hur man närmar sig byråkratibegreppet får man olika bilder av vad det är, vilket i sin tur gör att diskussionen riktar in sig på olika aspekter. Nedan skriver vi fram tre olika sätt att förstå byråkratin – som en profession, som en organisationsform och som en mentalitet.

## Byråkrati som profession

Begreppet byråkrati sägs härstamma från franskan och ekonomen Vincent de Gournay, verksam i mitten på 1700-talet.<sup>1</sup> Begreppet tycks från början ha varit en nedsättande term för »styre av byråkrater«. Precis som aristokrati är ett begrepp för ett styre av aristokrater, hänvisade byråkrati alltså ursprungligen till ett styre av ämbetsmän, karaktäriserat av deras tendens att blanda sig i, att gå utöver sina officiella funktioner. Byråkratibegreppet kan därmed sägas ha vuxit fram som en kritik av en samhällsgrupp som ansågs fått för mycket makt, ha blivit för många, och vara överdrivet klåfingriga – samtidigt som de ansågs vara arbetsskygga och lata. Detta slags kritik har ofta framförts av populistiska rörelser för att samla stöd mot »etablissemangen«. I dag kan detta bland annat ta sig uttryck i Donald Trumps vallöfte om att *drain the swamp* (dränera träsket), som går ut på att göra upp med det som

1. Martin Krygier, »State and Bureaucracy in Europe. The Growth of a Concept«, i Kamenka och Krygier (red.), *Bureaucracy. The Career of a Concept* (1979).

uppfattas som en byråkratisk elit som innehar makten i Washington. Eller i Brexitdebatten, där det i stället handlar om en elit av byråkrater i Bryssel som detaljstyr det brittiska folket med sin *red tape*.<sup>2</sup>

Samtidigt finns det också en helt annan bild av byråkraten – den av en tjänsteman som blint lyder de lagar som politiker stiftar, och således objektivt verkställer politiskt (demokratiskt) fattade beslut. Den här föreställningen återfinns bland annat i Max Webers syn på den byråkratiska organisationen som ett demokratiideal. För Weber krävde politikens partiskhet och värdebemängda karaktär en opartisk tjänstemannaorganisation som kunde verkställa politiska beslut utan att blanda in egna värderingar eller känslor. Här blir byråkratin ett normativt demokratiideal såväl som en förvaltningspolitisk idealtyp för statens organisering.<sup>3</sup> Den normativa dimensionen har i mer nutida tappning också lyfts fram av sociologen Paul du Gay.<sup>4</sup> För honom vilar idealet om opartliga kriterier och opartiska beslut på en särskild slags moral där individer skyddas mot enskilda byråkraters nycker och illvilja. Utan detta objektivitetsideal skulle ofentligt makt och myndighetsutövande

riskera bli godtyckligt och personberoende.

Den här uppdelningen mellan politik och byråkrati, och dess demokratiska och etiska dimensioner, aktualiserar den spänning som uppstår när tjänstemän själva driver förändringsarbete. Inumret behandlas den här frågan bland annat i Erik Hysing och Jan Olssons text om hur »tjänstemannaaktivister« agerar för att driva förändring i svenskt kommunalt miljöarbete. I avsnittet *byråkrati och motstånd*, där texten ingår, diskuteras vidare att neutralitet inte är – eller kan vara – det enda värde som kringskär byråkraters dagliga arbete: I sin kapacitet av till exempel socialarbetare eller handläggare inom psykiatrin agerar tjänstemän även inom ramen för såväl förvaltningsetiska normer som sin respektive professionsetik, exempelvis med avseende på likabehandling av patienter eller brukare.<sup>5</sup> I praktiken behöver således byråkrater ständigt hantera olika värden samtidigt. I det här numret illustreras detta i Vanna Nordlings text om hur socialarbetare i Malmö navigerar genom byråkratin i sitt arbete med papperslösa migranter. Relationen mellan olika byråkratiska normer synliggör också kritiken mot byråkratin som en neutral maskin som

2. *Red tape* är ett engelskt uttryck för överdriven byråkratisk nit. Det hänvisar till en tidigare tradition i Storbritannien av att markera viktiga officiella dokument med röda band.

3. Max Weber, *Ekonomi och samhälle, del 3. Förståelsesociologins grunder* (1987 [1922]).

4. Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy. Weber, Organisation, Ethics* (2000).

5. Lennart Lundquist, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos* (1998).

verkställer beslut, en föreställning som är central i förståelsen av byråkratin som en organisationsform, temat för nästa avsnitt.

## Byråkrati som organisationsform

I sociologen Max Webers arbete framträder byråkratin inte enbart som ett demokratiideal, utan som en organisationsform i bredare bemärkelse – ett sätt att organisera utövandet av makt i samhället. I stället för klåfingrig och ineffektiv, beskrev Weber byråkratin som det tekniskt mest rationella sättet att organisera samhället, överlägsen i sin precision, stabilitet, disciplin och förutsägbarhet, vilket möjliggör en hög exakthet i beräkningen av dess resultat (både för dem som styr organisationen och dem som möter den). Detta gör byråkratin till ett effektivt verktyg för all möjlig slags produktion, inom i stort sett alla sorters områden. För Weber definieras den byråkratiska organisationsformen av sin hierarkiska struktur, sin styrning genom formella och standardiserade regler (lika situationer hanteras lika), en strikt arbetsdelning och hög specialisering (där varje anställd blir en kugge i ett större maskineri ge-

nom att fylla en specifik funktion i stället för att arbeta på helheten) – samt en ordning där anställning och befordran baseras på formella meriter (expertis).<sup>6</sup>

Med betoning på dessa kännetecknande drag ser vi att byråkratin är en organisationsform som inte endast karaktäriserar offentlig verksamhet – utan även privata företag och civilsamhället. Ta till exempel McDonalds, ett globalt företag som i hög grad förlitar sig på standardiserade regler och hierarkisk styrning för att deras hamburgare ska se likadana ut över hela världen.<sup>7</sup> Ett annat exempel är marknadsplatser som ägs av enskilda företag (Stockholmsbörsen ägs exempelvis av Nasdaq). Sådana marknader regleras av ett tydligt regelverk om vilka som får lov att agera köpare och säljare, vad som krävs för att delta, samt detaljerade bestämmelser kring hur transaktioner ska organiseras.<sup>8</sup> Även om vi alltså tenderar att förknippa byråkrati med offentlig sektor, kan den byråkratiska organisationsformen ses som central för den moderna kapitalismens framväxt genom att möjliggöra en storskalig och effektiv industriell produktion och handel.

Detta perspektiv på byråkrati som organisationsform anläggs i numrets två inledande texter skrivna av Rein-

6. Max Weber, *Ekonomi och samhälle*, del 3 (1987).

7. George Ritzer, *The McDonaldization of Society. An Investigation Into the Changing Character of Contemporary Social Life* (1993).

8. Se inledningskapitlet till Bernard E. Harcourt, *The Illusion of Free Markets. Punishment and the Myth of Natural Order* (2011).

hard Bendix och Cornelius Castoriadis. De närmar sig byråkratin från ett marxistiskt (snarare än ett weberianskt) perspektiv genom att se byråkratin som ett centralt verktyg i kapitalistiska system för att upprätthålla en hierarkisk arbetsdelning mellan de som kontrollerar/planerar arbetet och den stora massan som måste utföra det. Dessa texter illustrerar hur liberaler inte har varit ensamma om att betrakta byråkratin som ett frihetsproblem. Socialistiska tänkare som Aleksandra Kollontaj och Rosa Luxemburg uttryckte under 1900-talets början stark kritik mot framväxten av byråkratiska organisations- och produktionsformer som de menade begränsade människors möjlighet att själva ta makten över sina liv. Lösningen på detta problem, menade Kollontaj och Luxemburg, är att uppmuntra arbetarklassens självorganisering i stället för att försöka styra den centralt genom byråkratiska organisationer.<sup>9</sup>

Genom att betrakta byråkratin som central för både statens och de privata företagens organisering framstår nyliberalismens löfte om att byråkrati kan ersättas med marknad som ett önsketänkande. I numrets avslutande avsnitt *byråkrati och nyliberalism* menar Béatrice Hibou att vi kan iakttä framväxten av en nyliberal byråkratisering där byråkratiska processer, kontroller och krav

inte upplöses utan sätts i arbete för att möjliggöra och underlätta fri konkurrens mellan marknadsaktörer. I stället för att minska byråkratin innebär nyliberala reformer snarare att en typ av byråkratisk organisation ersätts med en annan, som i högre grad kontrolleras av privata aktörer och därmed står längre från demokratisk insyn och kontroll. Därtill har offentlig verksamhet stöpts om under nyliberalismen så att den i högre grad ska efterlikna privat verksamhet och styras med hjälp av filosofier och teknologier hämtade från näringslivet (en styrningsfilosofi som brukar sammanfattas under begreppet *new public management*). Nyliberalismen har med andra ord inneburit försök att förändra både byråkratins storlek och dess innehåll.

## Byråkrati som en mentalitet

Tätt förknippad med byråkratin som en organisationsform är föreställningen om byråkratin som ett särskilt tankesätt – vad som kan beskrivas som en byråkratisk *mentalitet*. För att tala med Barbara Townley, professor i organisationsvetenskap, kan byråkrati ses som ett sätt att »skriva världen« i formaliserade termer, som gör att den kan bli känd, förutsägbar och hanterbar.<sup>10</sup> Den byråkratiska mentaliteten kan alltså ses som ett uttryck för ett sökande efter kontroll

9. Aleksandra Kollontaj, *Arbetaroppositionen* (1972 [1921]). Rosa Luxemburg, *Den ryska revolutionen* (1967 [1918]).

10. Barbara Townley, *Reason's neglect. Rationality and organizing* (2008), s. 65.

– att kunna definiera och kategorisera verkligheten så att den ska bli möjlig att hantera och styra.<sup>11</sup> Det här synsättet återfinns även i Akhil Guptas text *Byråkratiskt skrivande som statlig praktik* i detta nummer, där blanketter inte reduceras till en byråkratisk biprodukt, utan i stället ses som en praktik som »ramar in och kategoriserar världen«.

Omsatt i nutida svensk praktik tar den byråkratiska mentaliteten sig uttryck i en tilltro till att byråkratin kan ta fram expertbaserade beslutsunderlag. Några aktuella exempel är åldersbestämningar av asylsökande, fastställandet av »riskgrupper« eller modeller för att beräkna rätten till assistans utifrån begrepp som »behovsbedömningar« där allt reduceras till mätbara och uppföljningsbara kategorier som den förment neutrala byråkraten kan verkställa.

Den byråkratiska mentalitetens problem diskuteras i flera texter i detta nummer. I avsnittet »byråkrati och våld« visar ett antal författare hur byråkratins språk och processer skapar en distans till människor som möjliggör en maktutövning som kan ses som en form av våldsytring över utsatta människors kroppar. Paulina de los Reyes beskriver

hur »rödpenans« närvaro i aktmaterial rörande tvångsteriliseringar bidrog till ett administrerat förtryck av resande och romer i 1940-talets Sverige. Christine Bylund skriver i sin text fram hur avhumaniserande procedurerna kring ansökan om personlig assistans i Sverige är, och hur det försätter den sökande i ett tillstånd av att »andas eld«.

Dessa beskrivningar kan ses som ett eko av tidigare verk som har lyft fram de förödande konsekvenserna av brist på personligt ansvar som riskerar att uppstå i byråkratiska organisationer. Genom arbeten som Zygmunt Baumans *Auschwitz och det moderna sambället* och Hannah Arendts *Den banala ondskan. Eichmann i Jerusalem* lär vi oss att den ansiktslösa byråkratin med dess pliktrogna, regelföljande tjänstemän i förlängningen möjliggjorde den industriellt organiserade utrotningen av judar såväl som av romer och homosexuella under Förintelsen. I detta nummer berörs dessa frågor i Olof Bortz text om Raul Hilberg, som var en av de första att studera byråkratin under förintelsen och menade att byråkrater inte är »viljelösa kuggar i ett maskineri utan den kraft som fick hjulen att snurra.«

11. Den här glidningen från byråkrati som en organisationsform till byråkrati som en mentalitet, har fångats på olika sätt under 1900-talet och 2000-talet. Weber beskrev det som ett uttryck för en *instrumentell rationalitet* som breder ut sig likt en »järnbur« inom allt fler av livets områden. Liknande resonemang har framförts av Frankfurtskolans tänkare under 1900-talets senare hälft. Max Horkheimer, Theodor Adorno och Herbert Marcuse har alla på olika sätt beskrivit framväxten av ett genom-administrerat samhälle som, enligt deras mening, föder ett »endimensionellt tänkande« som reducerar livet till ett rent administrativt objekt (se Darrow Schecter, *The Critique of Instrumental Reason from Weber to Habermas* (2010)).

Det här väcker avslutningsvis frågan om den mentalitet som genomsyrar byråkratin innebär att den – i praktiken – inte kan utgöra en plats för motstånd eller radikal förändring? Inom ramen för avsnittet om motstånd och byråkrati behandlar två texter av Antonio Gramsci respektive Katherine Ferguson den frågan. För den feministiska statsvetaren Ferguson, som intervjuas i detta nummer av *Fronesis*, är byråkratin genomsyrad av en maskuliniserad och patriarkal instrumentalism – en rationalitet som gör det omöjligt att bedriva en politik för radikal förändring inom ramen för byråkratiska organisationer. Fergusons resonemang kommenteras av sociologen Ulla Björnberg som skriver fram sina reflektioner från ett Sverige där feminister använt byråkratin som en plattform för förändring. Genom avsnittets texter skrivs således de praktiska och etiska dimensionerna av (potentialen för) byråkratisk förändring fram.

## Därför ett nummer om byråkrati

De teman, spänningar och inkonsekvenser kring byråkratin som vi har målat upp är inte några nyheter. De framstår snarare som eviga dilemman för kapitalistiska demokratier där spänningar mellan oförenliga värden ständigt måste hanteras – som mellan frihet

och tvång, jämlikhet och ojämlikhet, centralisering och decentralisering. Så varför göra ett nummer om byråkrati just nu? Vi ser i dag ett nyfunnet intresse för byråkratibegreppet i en rad samtida debatter. Byråkratin figurerar i den kritik som framförs inom välfärdsprofessioner, särskilt läkar- och läraryrket, där en växande administrativ börda gjort att allt mindre tid kan ägnas åt patienter och elever. En annan, men besläktad, kritik mot byråkratin framförs i protester mot hur skärpta krav inom sjukförsäkringssystemet leder till att människor tvingas redovisa sina liv i minsta detalj, eller måste oroa sig för utestängning från trygghetssystemen på grund av att deras behov inte faller inom byråkratins kriterier. I den akademiska litteraturen talas det om att vi lever i ett administrations-samhälle, härjas av ett utvärderingsmonster eller lever i en tid av total byråkrativering.<sup>12</sup> Vid sidan av denna växande byråkratikritik ställs hoppet allt oftare till att just byråkratin ska kunna agera som skyddsvärn mot en farlig politisk utveckling. Exempelvis har tjänstemän i USA inom miljöområdet försökt att göra motstånd mot politik som upplevts hota deras samhällsuppdrag. Vi ser också ett växande intresse för byråkrati i svenskt kulturliv, som till exempel Paula Urbanos »I flyktens väntrum« och Emma Kihls

12. Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg, *Administrationsambället* (2014), Lena Lindgren, *Nya utvärderingsmonstret. Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn* (2014) och David Graeber, *Reglernas utopi. Om teknologi, enfald och byråkratins hemliga fröjder* (2016).

konstnärliga forskningsprojekt »A4-arket«.<sup>13</sup>

Avslutningsvis problematiserar alla texter i detta nummer tanken om byråkratin som en neutral maskin som kan analyseras avskild från sin samtid. Hur neutral byråkratin än framstår så är den en del av – och återspeglar – sin tids politiska och ekonomiska prioriteringar (till exempel åtstramningspolitik) och dess förutsättningar (till exempel personalbrist). Byråkratin, med sina blanketter och kategoriseringar, återspeglar också synen på olika grupper utifrån föreställningar om etnicitet, kön och

medborgarskap, något som illustreras i flera texter i detta nummer där grupper behöver »hanteras«. Här reflekterar och återspeglar byråkratin inte bara politiska beslut utan även de övergripande maktrelationer som genomsyrar våra samhällen. Medan tidigare kritik mot byråkratin ofta tagit sikte på dess upplevda tröghet, absurditet och ineffektivitet, är det nu hög tid att problematisera byråkratibegreppet och analysera byråkratiska praktiker utifrån dagens politiska och ekonomiska läge, inte minst i relation till frågor om rättvisa, kunskap, makt och ansvar.

---

13. Andra exempel är Måns Wranges *Magisk byråkrati*, Andjeas Ejikssons *Den byråkratiska teatern*, konstgruppen Frihetsförmedlingen och deras projekt *Sveriges friaste byråkrat*.