

När erfarenhet inte räknas som kunskap blir vi senfärdiga



Offentlig förvaltning ska bedrivas utifrån beslut fattade efter begrundanden rotade i vetenskap och beprövad erfarenhet och därför ska de anställda rekryteras utifrån erfarenhet och skicklighet. Men idag räknas knappast de anställdas erfarenhet som kunskap.

För att kunna påstå att något inte fungerar, behöver man idag ha bevis i form av data, statistik eller en forskningsstudie. Statistik och vetenskapliga bevis, framtagen av någon annan, på avstånd i tid och rum än de personer som identifierat problemet, är det som räknas som kunskap.

När personalens erfarenhet av vad som fungerar eller inte fungerar inte räknas som kunskap, blir offentlig sektor senfärdig, handlingsförlamad och onödigt dyr för skattebetalarna.

Regeringsformen uttrycker tre principer som styr statlig förvaltning

Tre principer, eller grundläggande värden, utmärker styrning av den svenska statsförvaltningen. Den första är *demokratisk styrbarhet*, att förvaltningen lyhört och följsamt ska genomföra de folkvaldas politik genom riksdagens och regeringens beslut. Den andra är *lagbundenhet*, att förvaltningen ska styras av lagar där rättstrohet, förutsebarhet och likabehandling utgör viktiga ledord. Den tredje är *professionalitet*, att beslut ska fattas efter begrundanden rotade i vetenskap och beprövad erfarenhet och att förvaltningens anställda ska agera sakligt och opartist. De främsta meriterna vid anställning ska därför vara *förtjänst* (erfarenheter från tidigare tjänstgöring) och *skicklighet*. De två kriterierna ska främja att förvaltningen bemannas av personer med beprövad yrkeskunskap, expertis och skicklighet.¹

Om principerna följs, antas förvaltningen få hög legitimitet hos medborgarna. Demokratisk styrbarhet tros kunna uppnås om myndigheten har en beslutad beslutsordning i form av en arbetsordning eller

¹ Sundström, Göran (2024) styrbar, lagbunden och sannfärdig Statsförvaltningen i Möller (red): En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år. <https://www.riksdagen.se/globalassets/03.-dokument-och-lagar/bestall-och-ladda-ner/informationsmaterial-och-bocker/en-forfattning-i-tiden-regeringsformen-under-50-ar.pdf>

ett reglemente. När beslutsgången är tydlig och besluten dokumenteras kan medborgarna utkräva ansvar av de styrande. När beslut och handlingar kan spåras till lagar och regler uppfyller förvaltningen kravet på lagbundenhet. När förvaltningens anställda använder sina kunskaper och erfarenheter när de arbetar enligt lagarnas intentioner samt bortse från personliga åsikter, intressen och relationer; inte agerar godtyckligt eller låter känslorna påverka ett sakligt resonemang, uppfylls kravet på professionalitet.²

Byråkratisk styrning ska säkerställa legitimitetsgrunderna

För att att den offentliga verksamheten ska utföras inom lagens ramar genom demokratiska processer och skyddas från särintressen har byråkratin setts som den ideala organisationsformen. En byråkrati har en fastställd befogenhets- och ansvarshierarki som går från högre till lägre nivåer med allt fler underställda ju längre ner i en permanent hierarkin man kommer. Arbetet utförs utifrån lagar och regler enligt en på förhand beslutad procedur. De anställda rekryteras utifrån kvalifikationer om de regler och lagar som styr förvaltningens specifika huvuduppgift. Alla anställda belönas utifrån en tydlig och förutsägbar befordringsgång allteftersom de fördjupar sin kunskap om verksamhetens specifika sakområde och breddar sin kompetens. I den traditionella byråkratimodellen fanns högre eller lägre tjänstemän, inte chefer och medarbetare. De högre tjänstemännen hade djupare och bredare kunskap och erfarenhet än de lägre tjänstemännen. När en lägre tjänsteman med bristande erfarenhet inte kunde lösa en fråga – hissades frågan till en högre, mer erfaren tjänsteman som förväntas kunna lösa sakfrågan i den specifika sammanhanget eller situationen.

Byråkratisk styrning tycks tidigare ha setts som garanten för rättssäkerhet. Regelstyrningen och regelföljandet garanterar förutsebarhet och likabehandling av medborgarnas behov och ärenden. De anställdas expertkunskaper garanterar kvaliteten i myndighetens kärnverksamhet. De belönas utifrån skicklighet vilket gynnar kvaliteten.

Men byråkratimodellen riskerar att leda till ineffektiv verksamhet och oförmåga till förnyelse och innovation och därför har den kompletterats med managementstyrning.

Managementstyrning ska säkerställa effektivitet och förnyelse

Krav på effektivitet och förnyelse är inget explicit krav i regeringsformen men finns som spridda krav i andra verksamhetsoberoende myndighetslagar som t.ex. förvaltningslagen, myndighetsförordningen och budgetlagen.³ Enligt lagarna är det myndighetscheferna som styr och ansvarar för effektiviteten och förnyelse i myndigheterna – inte myndighetens samtliga tjänstemän. Därmed etablerar de här lagarna en tydlig gräns mellan chefer och medarbetare, där chefernas roll som arbetsgivarerens förlängda ärm betonas.⁴ Regeringen styr riket och myndigheterna. Myndighetschefernas roll blir då att realisera regeringens mål inom ramen för givna direktiv och medel så effektivt som möjligt. Målen går inte alltid hand i hand med den av riksdagen lagstiftade huvudverksamheten som myndigheten har inrättats för att utföra, den lagstiftning som innan managementmodellens intåg stod i fokus för tjänstemännens agerande.

² Se till exempel Statskontorets utbildning om förvaltningskultur. <https://www.forvaltningskultur.se/god-forvaltningskultur/vad-ar-god-forvaltningskultur/>

³ För kommuner och regioner finns motsvarande krav i kommunallagen.

⁴ Se till exempel Arbetsgivarverkets webbutbildningar om chefs- och medarbetarskap där det tydligt framgår att myndigheten i sina råd och utbildningar snarare är influerad av managementkonceptet än tjänstemannaidealet som betonas i Statskontorets utbildningsmaterial.

I motsats till en högre tjänsteman i byråkratin, som fördjupar sig i komplexa frågor som berör huvudverksamhetens sakområde ägnar sig myndighetscheferna numera åt managementmodellens huvudfrågor – ekonomi, förnyelse och effektivisering. Det handlar då om ökad produktivitet, minskade kostnader, förändringsprojekt, utkontraktering av verksamhet, individuell lönesättning och medarbetarsamtal i enlighet med mål och krav som återfinns i den verksamhetsoberoende myndighetslagstiftningen.

Ineffektivitet eller brist på förnyelse uppstår enligt managementmodellen på grund av felaktigt eller ottydligt utformade processer eller strukturer. Ineffektiviteten åtgärdas genom omstruktureringar och införande av nya verksamhetsoberoende verktyg för till exempel rekrytering, incitamentstyrning, ekonomistyrning, kundupplevelser etcetera. Allt fler organisationsprofessionella har därför rekryterats för att managera en styrning som påverkar arbetsvillkoren för de medarbetare som arbetar med kärnverksamheten, styrda av specifika saklagar.

De organisationsprofessionella rekryteras utan krav på kunskap om, eller erfarenhet från myndighetens specifika sakområde och de kompetensbärande relationer som krävs för att huvudverksamheten ska fungera. I stället omfattar kompetenskraven generell akademisk utbildning samt erfarenhet från förändringsledning och kommunikationsförmåga. Förändringar i Trafikverkets personalsammansättning visar till exempel tydligt på detta fenomen. År 2010 var 60 – 70 procent av de anställda sysselsatta med byggande, planering och underhåll, logistik och kommunikation men år 2019 var hälften av de anställda generalister i form av samhällsvetare, jurister, administratörer och IT-experter.⁵

Att de organisationsprofessionella har en lös koppling till huvudverksamheten beläggs i en ny bok skriven av två professorer.⁶ De konstaterar att offentliga organisationer ändrat skepnad från byråkratins triangelform med få styrande och många utförare i sakverksamheten, till formen av en tjock barbabappa där styrningen sker från mitten, nedanför ledningen men ovanför golvet och där ingen plats finns för huvudverksamhetens frågor. De organisationsprofessionella som befinner sig i barbabappans tjocka mage vill inte befatta sig med enklare administrativa arbetsuppgifter som avlastar personalen i huvudverksamheten utan de strävar mot mer avancerade arbetsuppgifter av strategisk och övergripande karaktär.

De här organisationsprofessionella utgör därför i första hand stöd för ledningen, inte för verksamheten i stort. Det lönar sig också bättre att arbeta i något organisationsprofessionellt stuprör än att arbeta med de huvuduppgifter som myndigheten har inrättats för att utföra. Som exempel låg medellönen för undersköterskor på ca 29 000 kr (2024) och för agila coacher (arbetar med mjukvaruutveckling) på ca 54 000 kr (2024).⁷

De tre principerna ändrar karaktär när styrningen utgår från generell kunskap

De tre principerna om demokratisk styrbarhet, lagbundenhet och professionalitet får en annan betydelse än vid byråkratisk styrning när cheferna ska styra det mesta mot och ansvara för effektivitet och förnyelse. Den hierarkiska styrningen förstärks, kanske till och med fördubblas, då cheferna ska besluta om allt fler förnyelseprojekt, processbeskrivningar och nya och ändrade arbetsformer när de inte påvisar önskat ekonomiskt resultat.

⁵ Hall, P. (2021). Organisation Tillit och dimensionering av personalgrupper, i Bringselus, L (red) Tillit och omdöme. Perspektiv på tillitsbaserad styrning. Studentlitteratur.

⁶ Johan Alvehus & Gustav Kastberg Weichselberg (2024) *Administration, i offentlig sektor – om expansion, elevering och mittokrati*. Studentlitteratur.

⁷ Wittberg, L. (2024) Rapport Kompetensförsörjning i små företag, s. 13. <https://www.affarskompetens.se/wp-content/uploads/Kompetensforsorjning-i-sma-foretag-juni-2024.pdf>

De kunskapsunderlag som ligger till grund för besluten utformas av organisationsprofessionella med stöd av statistik, utredningar och forskningsrapporter, *framtagen av generalister – på avstånd i tid och rum från huvudverksamhetens händelser*. Beprövad erfarenhet från huvudverksamheten är inte längre legitima beslutsunderlag.

Myndighetsledningarna består i dag till stor del av direktörer med generell expertkunskap inom allmän juridik, hr, ekonomi eller kommunikation. När de rekryterats ställs höga krav på sådan generell kunskap och ringa krav på kunskap om myndighetens huvudverksamhet och den saklagstiftning som styr den. De frågor som tas upp på ledningens beslutsarena handlar då om följsamhet mot och implementering av nya mål eller generella regler och råd som berör myndigheten som organisation, arbetsgivare eller ansvarig för skattebetalarens hantering.

På beslutsarenan hamnar inte huvudverksamhetens angelägna frågor utan externa frågor som indirekt påverkar dess villkor (pengar, styrdokument, lokaler, kompetensförsörjning). De kan också vara viktiga men om de behandlas enskilt på beslutsarenan utan kunskap om landskapet som de ska planteras i, blir skörden, resultatet dåligt – ja, rent av kontraproduktivt.

Varför tror vi då att myndigheternas huvudverksamheter kan utövas på ett effektivt sätt om den styrs av mittokratiens stuprörsframtagna regler och råd, framtagna utan kunskap om förhållandena i verksamheten de ska landa i?

Vilka lagar styr egentligen myndigheternas verksamheter?

Lagar och regler som offentliga verksamheter har att följa är många. Därför finns det etablerade tolkningsprinciper, en slags laghierarki, som ska användas när lagarna förefaller vara oförenliga. Grundlagarna, däribland regeringsformen, väger tyngre än andra lagar. Speciallagar som styr specifika myndigheters sakverksamheter har företräde framför generellt formulerade lagar. Förordningar utfärdade av regering väger tyngre än föreskrifter utfärdade av myndigheter. Även här gäller att de som är specifika väger tyngre än de som är de som är generellt hållna.⁸

Om ledningsgruppens medlemmar inte bottnar i kunskap om myndighetens huvudverksamhet och tillhörande saklagstiftning finns risk att myndighetsledningarna i praktiken tillämpar en omvänd tolkningsordning av laghierarkin. Det behöver dock inte betyda att det råder rättsosäkerhet när det gäller handläggarnas myndighetsutövning gentemot enskilda för de ska ju följa saklagarna, inte myndighetsledningens generella direktiv. Men de villkor i form av medel, styrdokument, lokalisering som mittokratin tagit fram och myndighetsledningen beslutat om, påverkar handläggarnas möjlighet att utföra huvudverksamheten utifrån lagstiftningens intentioner.⁹ Om sakhandläggarnas utbildningstillfällen dessutom allt mer handlar om att undervisas i generella principer för att uppnå diverse politiska mål som ska gälla för myndighetens samtliga anställda blir det inte mycket tid kvar för handläggarna att utveckla kärnkompetens om sakverksamheten.

Anställningsförordningen (1994:373) 4§ stipulerar i likhet med grundlagen att myndigheten vid anställning ska beakta skickligheten och förtjänsten men utöver det "också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål".

⁸⁸ Statskontorets webbutbildning om förvaltningskultur.

⁹ Se till exempel Inspektionen för socialförsäkring (2018) Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. Rapport 2018.16. <https://isf.se/publikationer/rapporter/2018/2018-10-17-forandrad-styrning-av-och-i-forsakringskassan>

Myndighetsledningen gör alltså inget fel när de beaktar andra aspekter än uppövad skicklighet om huvudverksamheten när de rekryterar generalister för att nå politiska mål eller styra enligt den generella myndighetsoberoende lagstiftningen.

Men om generell kunskap för att uppnå politiska mål eller generell lagstiftning får företräde vid rekrytering framför kunskap och erfarenhet om myndighetens huvudverksamhet och dess saklagstiftning, efterlevs då intentionen om professionalitet i regeringsformen?

Principerna för styrning och legitimitetskraven fungerar inte med managementstyrningen

Legitimitetskraven för demokratisk styrbarhet av myndigheterna fungerar inte när huvudverksamhetens villkor styrs av en mittokrati som inte finns med i den formella beslutskedjan. Det som utformar villkoren är inte beslutsfattare som kan utkrävas på ansvar. När beslut och ansvarsutkrävande inte bedöms utifrån myndighetens specifika huvuduppgifter utifrån saklagar utan utifrån generella krav om effektivitet, avkastningskrav och generella styrmetoder uppfylls inte kraven på lagbunden förvaltning.

Rättssäkerhetsbegreppet har också fått en annan innebörd. Rättssäkerhet garanteras inte längre genom att lägre och högre tjänstemännen tillsammans, i sin tjänsteutövning, skickligt använder sin kunskap om saklagstiftningen utifrån sin beprövade erfarenhet av att tillämpa lagen utifrån dess intentioner i specifika situationer och sammanhang.

Nu är det cheferna som ska säkerställa rättssäkra beslut vilket delegeras till svällande rätts- eller tillsynsavdelningar. Rättssäkerhet handlar då om att föregå eller eftergå, inte om att handläggaren i nuet agerar så korrekt som möjligt utifrån person, situation och sammanhang – som sällan är den samma eller exakt kan återskapas.

Rättssäkerhet uppnås numera när handläggarnas dokumenterade beslut kan testas i domstol. Rättssäkerhet kontrolleras av någon annan i en annan tid och annat rum än där besluten fattades – i efterhand av jurister, tillsynare eller domare.

Styrformerna beaktar inte vikten av kompetensbärande relationer

Texten har hittills behandlat två olika styrlogiker, förvaltningslogiken med byråkrati som styrform med syfte att värna idela som demokrati, rättssäkerhet och professionellt yrkesutövande (statsvetarnas kunskapsområde) respektive managementlogiken med syfte att värna effektivitet och förändringsförmåga (ekonomernas kunskapsområde).

Båda styrformerna separerar styrning från utförande, men de styrande i byråkratin antas ha verksamhetskunskap som binder ihop styrnings- med utförandekunskap vilket managementstyrningens idéer saknar. Managementstyrningen tar kunskap om huvudverksamheten för given och har inte med sådan kunskap i styrmodellen. Myndighetsledningen behöver inte ha kunskap om hur huvudverksamhetens resultat skapas. Managementstyrningen ökar alltså avståndet mellan de som styr och de som utför. Därför har en mittokrati inrättats som är tänkt att vara bryggan mellan beslut och handling.

Mittokratin som utformar stöd, ledningen som beslutar och arbetsorganisationen som ska utföra huvuduppgiften arbetar parallellt, oberoende av varandra, i olika tidszoner och i olika rum. Uppdelningen mellan beslut och handling kräver en mängd översättnings- och tolkningsarbete på alla tre nivåer, där syftet med huvudverksamheten inte sällan försvinner på vägen.

För att producera något konkret, en tjänst eller en produkt på ett effektivt och kvalitativt sätt, krävs specifik verksamhetskunskap. Den kan till övervägande del enbart utvecklas i den specifika arbetsorganisation där utförarna utför arbetsuppgifterna tillsammans med kollegor och den verksamheten finns till för, och när de ser resultatet av sina handlingar. Kunskapsutveckling och lärandet sker i arbetet – inte separat från arbetet.

Det handlar om att utveckla en gemensam, specifik kunskap om verksamhetens logik, om kollegors unika kunskaper och hur deras individuella kunskaper och förmågor sammantaget bidrar till att skapa verksamhetsresultat utifrån givna förutsättningar. I arbetsorganisationen fattas beslut utifrån utförarnas erfarenheter och kunskaper – inte utifrån särskilda organisationsprofessionellas enskilda förförståelser och direktiv. Arbets sättet inom arbetsorganisationen utgår från att en uppgift ska utföras rent konkret och det finns en gemensam överenskommelse om vad som är användbar kunskap för att utföra det som ska åstadkommas.

Överenskommelsen bygger på att utövarna värderar varandras argument och kunskap, att de har förtroende för varandras sätt att resonera och kompetens att utföra de uppgifter som behöver utföras. Här görs ingen åtskillnad mellan tänkande och görande, mellan produktion och utveckling.

Information förmedlas och kunskap delas över organisatoriska gränser så att nödvändiga prioriteringar görs och resurser förmedlas direkt dit de gör direkt mest nytta. Den reelle ledaren blir den person som har förmåga att värdera kunskap som behövs för att utföra uppgiften, som kan lyfta upp det som är relevant och ta tillvara var och ens kompetens på bästa sätt, leda diskussioner och företräda verksamheten till andra avdelningar eller externa parter. Ledarens legitimitet utgår från kunskap om det unika sakområdet och på hans ingående kunskaper om huvudverksamheten och dess villkor, inte från att bemästra yttre generella krav på myndigheten som organisation.¹⁰

Arbetet i en genomförande arbetsorganisation oavsett om det handlar om produkter eller samskapande tjänster kan sägas vara självorganiserande men innehåller ändå en beslutshierarki för att främja ordning och reda samt effektiv samordning. Den utvecklas utifrån beprövad erfarenhet av vad som fungerar i praktiken – inte vad en generell styrmodell stipulerar. I likhet med hierarkin i byråkratin bygger den på att personer med beslutsmandat har kunskap om huvudverksamheten, en kunskap som kan situationsanpassas till skillnad från hierarkin enligt managementmodellen, där styrningen sker top-down med förutbestämda mål och generella styrmetoder som inte låter sig påverkas av verkliga behov. Att ta bort managementstyrningens hierarkier leder därför inte automatisk till öreda och höga kostnader utan snarare tvärtom till en för huvudverksamheten funktionell ordning och reda.

Alla som arbetat i en genomförande arbetsorganisation vet att verksamhetens resultat beror på vilka personer som arbetar tillsammans, hur deras enskilda kompetenser sammanflätas till gemensam kunskap så att deras gemensamma handlingar åstadkommer mer än vad de som enskilda individerna kan åstadkomma.

Goda resultat skapas inte av utbytbara resurser som följer förutbestämda procedurer utan av kompetensbärande relationer som uppstår när människor med olika förmågor och kompetenser arbetar mot ett gemensamt syfte.

Varför vetenskap trumfar personalens levda erfarenhet

Huvuddelen av dem som arbetar i offentlig verksamhet är numera också akademiskt skolade. Ett grundantagande i akademisk kunskap är att tankar, perspektiv och möjliga tolkningar begränsas av vår erfarenhet vilket sätter en gräns för vår kreativitet och fantasi. För att tänka annorlunda behöver man

¹⁰ Se till exempel Sahlin, K., Eriksson-Zetterquist, U. (2016), Kollegialitet – en modern styrform. Studentlitteratur.

enligt det vetenskapliga synsättet vara självkritisk och det anses vara svårt om man inte får hjälp utifrån, t.ex. genom en teori. Eftersom de levda erfarenheterna, de erfarenheter vi gjort med alla våra sinnen, är otydliga för utomstående och varken erbjuder sammanhängande logiska system eller är systematiskt beskrivna innebär erfarenhet att vi inte vet med säkerhet.¹¹ Om vi inte vet med säkerhet kan erfarenheten inte vara bevisad kunskap och därmed användas som beslutsunderlag.

Kunskap måste vara explicitgjord för att räknas som kunskap oavsett om den är användbar i en praktik eller inte. Att kunna använda sin erfarenhet och tillämpa den i handling rent praktiskt räknas därför inte längre som kunskap.

Men att förlita sig på vetenskapliga teorier kan också sätta gränser för kritiskt eller nytt tänkande. Valda teorier avgör hur mycket akademikern kan utmana sig att tänka kritiskt. Även de kan ha tendens att premiera information som stödjer teorin och snarare bli trångsynta snarare än vidsynta. Teorier kan då bli hinder för perspektivbyte.

Så länge som vi envisas med att hålla fast med managementstyrningens teoretiska grundantaganden får vi därför inget nytänkande – oavsett hur många styr- och organisationsförändringar vi ~~är~~ genomför till höga kostnader och söndertrasade relationella kompetensnätverk.

Trots att en offentlig sektors personal nu är mer akademiskt skolad än någonsin tidigare, ska externa forskare tala om för dem hur de ska arbeta. Till exempel har Region Stockholm nyligen slutit avtal med Handelshögskolan för att ”möjliggöra mer forskning om hur svensk förvaltning kan effektiviseras. Så här skriver regionstyrelsens ordförande på i ett inlägg på LinkedIn efter att ha skrivit på ett avtal med Handelshögskolan i Stockholm: ”Jag ser därför fram emot Region Stockholms samarbete med Handelshögskolan. Vårt arbete i regionen ska utgå från evidens och data, beprövad erfarenhet och forskning. För medborgarnas och skattebetalarnas bästa.”¹²

Men handling och erfarenhet kommer före vetenskapen. Varför ska de anställda vänta på externa forskares analyser i efterhand innan de får åtgärda det de redan behöver åtgärda – särskilt nu när de är akademiskt skolade?

Betydelsen av beprövad erfarenhet har ändrat karaktär

Beprövad erfarenhet har med managementstyrningens intåg i offentlig sektor blivit det andra organisationer har gjort, inte de erfarenheter som den egna personalen gjort. Teorier, modeller och standardsystem som andra tänkt ut och eventuellt använder ses som beprövad erfarenhet. Generell vetenskaplig kunskap finns i överflöd men eftersom den är inte specifik för en specifik huvudverksamhet är den inte användbar i praktiken, den är inte heller sällan onåbar för icke-forskare utan inlåst i specifika forskningsdatabaser. Därför bygger myndigheter egna forskningsavdelningar.

Om vi inte uppskattar och använder personalens levda erfarenheter, den de erfar varje dag då de med alla sina sinnen reflekterar över sin praktik, får myndigheterna ingen beredskap att möta det oväntade, inget mod att agera utanför utan skrivna mål, uppdrag eller instruktioner. När myndighetsledningarna och dess personal inte vågar ta ett steg till i det faktiska handlandet med utgångspunkt i upparbetad förtroghetskunskap om villkor och behov i huvudverksamheten och dess ”kunder”. Det är ju när man jobbar med det specifika, inte abstrakta, som man löpande kan finjustera och förbättra arbetssätt vilket på köpet ger arbetstillfredsställelse och den drivkraft som behövs för att förvaltningarna ska kunna utföra det offentliga uppdraget effektivt och kvalitativt.

¹¹ Blomberg (2017) Management organisations- och ledarskapsanalys s.18. Studentlitteratur.

¹² Inlägg LinkedIn av Aida Hadzialic, Finansregionråd och regionstyrelsens ordförande i Region Stockholm, juli 2024.

Slutsats

En väl fungerande förvaltning är förutsättningen för ett demokratiskt styrt samhälle. Offentlig förvaltning ska därför bedrivas utifrån beslut fattade efter begrundanden rotade i vetenskap och beprövad erfarenhet. Sålunda behöver de anställda rekryteras utifrån erfarenhet och skicklighet.

Med managementstyrningens intåg i offentlig sektor har betydelsen av vetenskap och beprövad ändrats liksom rekryteringsbasen. Trots ökat inslag av forskning i beslutsunderlag tycks inte vetenskap ligga till grund för managementstyrningen så som den tillämpas. Forskning har gång efter gång bevisat att ständig omorganisation, styrändringar inte ger resultat som man vill ha. Tvärtom medför styrförändringar och omorganisationer förlorad kompetens, ohälsa och försämrade handlingsberedskap. De skapar snarare ineffektivitet än effektivitet. Personalen i huvudverksamheten vet också av erfarenhet att nya styrsignaler från ledningen och mittokratin inte kommer att funka i praktiken – ändå ska de tas om hand på något sätt. Alltså tillvaratas inte heller beprövad erfarenhet. Vad är det då för kunskap som ligger då till grund för beslut om styrning i våra offentliga myndigheter?

Vi tycks använda vetenskapliga belägg när det stämmer med våra grundantaganden oavsett om vi är handläggare, chef eller forskare. Vi fortsätter att sträva efter förnyelse och effektivisering med hjälp av explicitgjorda teorier i tron att det skapar nytänkande – men så länge det sker inom ramen för teoriernas vetenskapliga gränser blir det ingen förnyelse – när det gäller styrning – företagsekonomins- och organisationsteorins gränser.

Såväl teorier om byråkrati och management bortser från vikten av att sammanföra kompetenser för att tänka nytt och utveckla verksamheten och göra verksamheten effektiv. Betydelsen av relationell och kollektiv kunskap beaktas inte. Inte heller betydelsen av det fria tänkandet där problem och motstånd är grunden till förändring. Vill vi verkligen förnya och effektivisera förvaltningen behöver vi ändra vår syn på det fria tänkandet och erkänna att de vardagsteorier som används i praktiken är giltiga och legitima kunskaper. Förnuft och vardagskunskap är kanske inte vetenskapens motsats. Det kanske är känslor, tro och det subjektiva som kan leda till förnyelse och effektivisering, inte objektiv och allmängiltig abstrakt kunskap. Lek och känslor är ju det som skapar innovation och utvecklar oss till mänskliga varelser – det har tidigare socialpsykologisk forskning visat.

Men om förvaltningen ska kunna ta hänsyn till annat än vetenskap och generell forskning vid beslut om styrning och organisering så behöver nog legitimitetskraven för principerna om förvaltningsstyrning ändras.

Weber, byråkratins fader, förespår att strukturperspektivet som även managementstyrningen bygger på riskerar att skapa "en specialist utan ande, njutningsmänniska utan hjärta, och denna nolla inbillar sig ha nått ett aldrig tidigare uppnått stadium i mänsklighetens historia".¹³ Har vi hamnat här när den levda erfarenheten som vi människor gör när vi använder alla våra sinnen inte längre är kunskap utan bara uppfattningar?

¹³ (Weber 1905/1978, s86 citerad i Blomberg, J. (2017), Management organisations- och ledarskapsanalys. s. 93. Studentlitteratur.