

Lunds Universitet

Sociologiska Institutionen

Administration eller utveckling?

Bedömning, sakkunskap och byråkratisering i en kulturförvaltning

Författare: Linus Larsson

Masteruppsats SOCM04

30hp

Vårterminen 2019

Handledare: Bo Isenberg

Abstract

Författare: Linus Larsson

Titel: Administration eller utveckling? Bedömning, sakkunskap och byråkratisering i en kulturförvaltning

Masteruppsats SOCM04, 30hp

Handledare: Bo Isenberg

Sociologiska institutionen, våren 2019

Kulturpolitik har kommit att kritiserats i mediedebatten för att utöva för mycket styrning på kulturen. Forskning har visat på hur kulturen har fått minskad status inom politiken och hur kulturen har kommit att instrumentaliseras för att göras legitim. Det saknas dock forskning på hur bedömning av offentlig kultur görs. Syftet med denna studie är att studera hur anställda på en regional kulturförvaltning upplever bedömnings- och utvärderingsarbetet och hur det kan förstås i relation till förvaltningens och politikens mål. Studien är en fallstudie där tolv anställda på en regional kulturförvaltning intervjuats och en observation genomförts. Den teoretiska utgångspunkten har varit Webers teorier om byråkrati och rationalitet, Adornos kritik av administration och kultur, professionsteori samt teori om administration och organisation. Studien visar att de anställda strävar efter sakkunnighet och objektivitet i bedömningen, men arbetet begränsas av en stelhet i förvaltningen och politiken som gör att få förändringar sker. På grund av en hierarkisk organisation, har de anställda svårt att nå ut med information till politiken. Studien visar på att den politiska stelheten kan förklaras av att bedömningarna kan ses vara drivna av en materiell rationalitet, vilken krockar med den byråkratiska organisationens formella rationalitet. Detta gör att de anställda på förvaltningen även måste förhålla sig till statistik och framhålla instrumentella värden för att på så vis legitimerar arbetet och framställa det som rationellt ur en ekonomisk logik. I denna process riskerar dock förvaltningens verksamhet förskjutas till att handla om något annat än kultur.

Nyckelord: Bedömning, kultur, kulturpolitik, byråkratisering, rationalitet, administration

Populärvetenskaplig framställning

Svensk kulturpolitik har varit ett hett debattämne i media under de senaste åren och politiken har anklagats för att styra kulturen genom att bara ge produktioner med vissa värderingar offentligt stöd. Forskning har visat på att kultur inte ses som en särskilt viktig politisk fråga och att värdet att lägga pengar på kultur har ifrågasatts. För att hantera detta problem har kulturpolitiken lyft fram kulturens värde för andra områden, och forskning har visat på problem och möjligheter gällande om och hur kultur kan användas framgångsrikt för att bidra till tillväxt, hälsa eller social hållbarhet. Uppfattningarna om vad kulturpolitik bör vara är många, men hur går arbetet med att bedöma offentligt finansierad kultur till i praktiken? Detta är ett område som det har skrivits relativt lite om, och här kommer denna studie in.

Syftet med studien är att studera hur de som arbetar med att bedöma och utvärdera offentligt finansierad kultur upplever sitt arbete. Studien är en fallstudie över en regional kulturförvaltning och är baserad på tolv intervjuer med anställda och en observation.

Tematiken har varit hur de anställda på kulturförvaltningen ser på bedömningsarbetet och hur arbetet upplevs i relation till kulturförvaltningens organisation och kulturpolitikens ambitioner. Materialet har tolkats med stöd av teori om byråkrati, rationalitet, profession, administration och organisation.

Resultatet i studien visar på att de anställda upplever att sakkunskap inom sitt kulturområde är en mycket viktig del i bedömningsarbetet, men att deras kompetens används allt mindre i beslut och strategiska prioriteringar. Detta förklaras av en hierarkisk organisation där de anställdas bedömningar sällan når fram till politiken. Delvis på grund av detta sker det få förändringar i fördelningen av pengar på kulturförvaltningen, vilket gör att de anställda upplever delar av arbetet som meningslöst då det inte kommer till nytta. Studien visar på att bedömningsarbetet tar hänsyn till en kulturell logik, men att denna krockar med en annan logik som är inriktad på ekonomi och granskning. Detta skapar problem när bedömningar ska användas i beslut. I organisationen finns det även problem i kommunikationen mellan de anställda, vilket försvårar arbetet med att skapa helhetsbilder till politiken.

På grund av dessa problem blir det nödvändigt att använda statistik och även lyfta fram kulturens värde för andra områden, som hälsa och regional utveckling. Detta kan ses som ett arbete för att göra organisationen mer relevant och kulturen lättare att prioritera ur ett ekonomiskt perspektiv. En risk med denna process är att med ett minskat fokus på kulturens logik, riskerar kulturförvaltningen att bli något annat än en kulturfrämjande organisation.

Tack

Ett stort tack till den förvaltning som har varit i fokus i denna studie och de personer som tog sig tiden att ställa upp för intervju.

Ett särskilt tack till Bo Isenberg, som med många goda synpunkter och givande samtal har väglett mig i detta arbete.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1. Syfte, problemställning och avgränsning	2
1.2. Disposition	4
1.3. Kulturpolitisk kontext	5
2. Tidigare forskning	6
2.1. Regional kulturpolitik och dess legitimitetsproblem	7
2.2. Kulturens instrumentella värden	8
2.3. Utvärderandets sociologi.....	10
2.4. Sammanfattning	10
3. Metod	11
3.1. Intervju och fallstudie.....	11
3.2. Den hermeneutiska tolkningsprocessen	13
3.3. Forskningsförfarande	14
3.4. Bakgrund och etiska överväganden.....	15
4. Teori	17
4.1. Webers byråkrati	17
4.1.1. Myndighet, legal auktoritet med byråkratisk förvaltningsstab.....	17
4.1.2. Formell och materiell rationalitet.....	18
4.1.3. Byråkratins nödvändighet, tvång och makt.....	19
4.1.4. Objektivitet i byråkratin	20
4.2. Administration och kultur	21
4.3. Den professionella logiken.....	22
4.4. Administrationssamhället.....	24
4.5. Grandiositet	25
4.6. Teoretisk tillämpning	26

5. Resultat och Analys	27
5.1. Bedömning och kompetens	27
5.1.1. Kvalitet, smak och objektivitet.....	27
5.1.2. Sakkunskap och arbetssätt.....	30
5.1.3. Personlig närhet eller systematisering.....	32
5.2. Administration, utveckling och stelhet.....	36
5.2.1. Administration eller utveckling.....	36
5.2.2. Stelhet, kommunikation och kunskap	39
5.2.3. Underlag	42
5.3. Organisation, identitet och ambition	45
5.3.1. Hierarki.....	45
5.3.2. Kulturpolitikens roll och organisationens identitet	48
6. Sammanfattning och slutdiskussion	51
Källförteckning	56
Bilaga 1. Intervjupersoner	59
Bilaga 2. Intervjuguide	60

1. Inledning

Både i forskning och i mediedebatten diskuteras kulturens värde och hur politiken ska förhålla sig till kulturen. Man brukar tala om armlängds avstånd, att politiken ska hålla sig på behörigt avstånd från konsten – ett ideal med minne från fascismen och kommunismens utnyttjande av kulturen i propagandasystemen under och efter andra världskriget. En aspekt som ofta dyker upp i diskussioner om kulturens värden är dess instrumentella värden, där kulturen på olika sätt ses som ett medel för att uppnå ett mål som inte är direkt relaterat till kultur. Kultur blir här inte bara en upplevelse, det ska förbättra hälsan eller bidra till tillväxt och stadsutveckling. Dessa aspekter används ofta för att visa på vikten av kultur för samhället. I relation till detta blir det relevant fråga sig: Hur utvärderas kultur, och utifrån vilka värden ses något som lyckat?

Köping, Lantz och Stenström (2008) menar att det har skett en ekonomisering av kulturen, både inom kulturverksamheter och i politiken, där kulturverksamheter drivs av vinstintresse och där statliga kulturmyndigheter fokuserar på hur entreprenörskap kan utvecklas inom kulturområdet och hur kulturaktörer kan samverka med näringslivsutveckling. I lokal och regional kulturpolitik syns detta bland annat i att kultur framhålls som en turism- och upplevelsenäring för ökad tillväxt. Ett centralt problem är att det är svårt att konvertera kulturens värde till kvantitativa termer. Blomkamp (2015) menar att mätandet av kultur fungerar konstituerande, där det som bäst går att mätas är det som värderas, vilket riskerar att leda till en målförskjutning av kulturen. Dubois (2015) har varnat för att mätandet av kulturpolitikens effekter i kulturvaneundersökningar riskerar att vändas mot kulturpolitiken – när undersökningarna gång på gång påvisar att vissa grupper är fortsatt underrepresenterade kan kulturpolitikens legitimitet ifrågasättas då den framstår som ineffektiv och odemokratisk. När man talar om andra instrumentella värden så blir det kanske än svårare att framställa några tydliga samband. Hur bidrar kultur till turism, stadsutveckling, social inkludering eller hälsa?

I den svenska mediedebatten har debattörer, både från höger och vänster, menat att kulturpolitiken utövar en hård styrning av kulturen efter vissa värden (Lindeborg 2018; Nylander 2018; DN:s ledarredaktion 2018), vilket kan tyckas behagligt när politiken styr åt ett visst håll men skrämmande när den styr åt ett annat. Kulturpolitiken har anklagats för att producera åsikter snarare än kulturuplevelser (Helmerson 2017), och Statens Kulturråd och Svenska Filminstitutet har kritiserats för att de styr innehållet i kulturen genom att premiera

kultur som behandlar vissa frågor (Wong 2018; Helmersson 2018). Styrningen är något som vissa menar finns därför att ”kulturbyråkraterna vill ha kriterier, blanketter och beslutsunderlag” (Melin 2018). Andra har argumenterat för att jämställdhets- och mångfaldsmål inte är synonymt med instrumentell kultur och att det blir problematiskt först om man lägger sig i kulturens innehåll (Nathanson 2018). Det har även visats på ett politiskt ointresse för kulturpolitiken där inget politiskt parti tycks vilja något särskilt annorlunda med kulturpolitiken, bortom klichéer som kultur ”för alla”, som ”stärker självförtroendet” och ”provocerar och utmanar”, förutom Sverigedemokraterna som vill utöva en större politisk styrning på kulturen och lyfta fram svensk kultur (Wahlin 2018).

Detta arbete har studerat hur anställda i offentlig förvaltning på regional nivå som fördelar bidrag till kulturaktörer, förhåller sig till bedömnings- och utvärderingsarbetet av dessa verksamheter. Genom att intervjua anställda om hur de förhåller sig till arbetet i relation till begrepp som kvalitet, subjektivitet och objektivitet, sakkunskap och systematisering ämnar denna studie ge en bild över hur utvärderingsarbetet fungerar och hur anställda upplever arbetet. Dessa begrepp kan ha en mer eller mindre mångtydig betydelse och jag kommer inte att ge dem någon definition här, utan de kommer att formas av teori och intervjupersonernas utsagor. En central tematik har varit *spänningen mellan byråkratisering och sakkunskap* och hur det underlag som skapas och den kunskap som de anställda besitter används vid beslutsfattning. Genom att studera hur de anställda på kulturförvaltningen exempelvis navigerar mellan mätbarhetskrav och kvalitetsarbete syftar uppsatsen att kommentera processer av rationalisering inom kulturområdet, något som kanske även kan säga något om rationalisering inom andra områden. I relation till rationalisering kommer även administration och byråkrati att diskuteras.

1.1. Syfte, problemställning och avgränsning

Den pågående mediedebatten illustrerar att det finns starka åsikter om kulturpolitikens roll. Mycket av den forskning som gjorts om kultur och kulturpolitik har behandlat teman som vilka möjligheter och risker det finns i att legitimera kultur genom instrumentella värden, hur kulturen på olika sätt ekonomiseras eller reduceras till kvantifierbara termer och utmaningarna i att mäta kultur. Det finns dock relativt lite skrivet om själva bedömnings- och utvärderingsprocessen av kultur, särskilt ur en svensk kontext. Ett exempel är Jenny Lantz

(2013), som har studerat hur ett svenskt filmföretag arbetar och visat på hur anställda i företaget förhåller sig till dels en ekonomisk, dels en kulturell logik.

Jag menar att det är av sociologiskt intresse att studera upplevelsen av att arbeta med bedömning och utvärdering av kultur. Detta därför att spänningen mellan professionell yrkesutövning baserad på sakkunskap som på olika sätt förhåller sig till dels värdeöverväganden, och dels ekonomiska krav, ökad administration och granskning genom mätbarhetskrav, kan ses som en del av en större samhällelig tendens som berör många områden, vilket kommer att tydliggöras i studiens teoriavsnitt. Jag menar att det här är särskilt intressant att studera ett område som kultur, där värdeöverväganden i teorin framstår som avgörande för bedömningsarbetet.

I relation till forskningen och den pågående mediedebatten menar jag att det är särskilt relevant att studera företeelsen i en politiskt styrd organisation, hur den kulturpolitiska och organisatoriska kontexten upplevs av de som faktiskt arbetar med att bedöma offentligt finansierad kultur. Vidare menar jag att sociologin är relevant för att analysera bedömningsarbete i relation till en byråkratisk organisation som måste förhålla sig till någon form av objektivitet och systematik i sina processer. Även om studien är specifik för den studerade kulturförvaltningen menar jag att dessa processer kan vara av intresse för att visa på mer generella tendenser av administration och byråkratisering.

Den övergripande problemställningen i denna studie är:

- Hur upplever anställda på en regional kulturförvaltning arbetet med att bedöma och utvärdera kulturverksamheter och hur kan arbetet förstås i relation till förvaltningens och politikens mål?

Problemställningen har delats upp i tre frågeställningar:

1. Hur ser utvecklarna på bedömnings- och utvärderingsarbetet och vilka kompetenser och förhållningssätt ser de som viktiga i processen?
2. Vilket beslutsunderlag producerar utvecklarna och hur används detta i verksamheten?
3. Hur upplevs arbetet i relation till organisationen och politiken och dess övergripande och ambitioner och mål?

Då denna studie fokuserar på hur bedömnings- och utvärderingsprocessen *upplevs*, anser jag att intervju är en lämplig metod. Det centrala har varit utvecklarnas egna upplevelser av att arbeta utifrån formaliserade och icke-formaliserade regler och i relation till ledning,

organisation och politik. Detta innebär en avgränsning där exempelvis de styrdokument som de anställda arbetar efter inte har studerats, utan snarare hur de anställda förhåller sig till dem.

I studien framställs endast intervjupersoner som är anställda som utvecklare, och jag har exempelvis inte intervjuat chefer på förvaltningen eller politiker i kulturnämnden. Detta innebär att de upplevelser av arbetet som framställs visar på en sida av organisationen. Jag gjorde dock bedömningen att om fler delar av organisationen skulle inkluderas i studien, skulle detta ske på bekostnad av en fördjupande bild av det faktiska bedömningsarbetet och utvecklarens situation. Därför föll beslutet på att det inom ramen för denna studie var lämpligast att fokusera på utvecklarnas upplevelser.

1.2. Disposition

Denna studie är uppdelad i sex avsnitt. I det första avsnittet presenteras studiens bakgrund, syfte, problemställning och kontext. I avsnitt två introduceras tidigare forskning, med nedslag i regional kulturpolitikens legitimitetsproblem, kulturens instrumentella värden och utvärderandets sociologi. I avsnitt tre redogörs för studiens metodval och hur mitt tolkningsarbete har präglat studien. Jag argumenterar för varför intervju och fallstudie är en lämplig metod för studien och redogör för studiens bakgrund, hur den utvecklats under arbetets gång, min relation till studieområdet samt etiska överväganden. I avsnitt fyra presenteras studiens teoretiska ramverk. Här presenteras Max Webers teorier om byråkrati och rationalitet, för att sedan kopplas till Theodor W. Adornos kritik av administration och kultur. Vidare presenteras Thomas Brantes professionsteori, Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerbergs teori om administrationssamhället och slutligen Mats Alvessons kritiska organisationsteori.

I studiens femte avsnitt presenteras studiens resultat och analys uppdelat i tre delar, en för varje frågeställning. Den första delen behandlar hur utvecklarna ser på bedömningsarbetet och vilka kompetenser och arbetssätt de ser som viktiga. Nästa del behandlar hur utvecklarna ser på det underlag de samlar in och producerar, hur de förhåller sig till politiken och vilka möjligheter de upplever sig ha att arbeta med strategisk utveckling. Den tredje delen behandlar Förvaltningen som organisation och hur utvecklaren ser på Förvaltningens organisationsmodell, identitet och kulturpolitikens roll. I studiens sjätte och sista avsnitt sammanfattas studiens resultat och sätts i relation till forskningsområdet.

1.3. Kulturpolitisk kontext

Sven Nilsson (2003) menar att grunden för den moderna kulturpolitiken i Sverige som ett eget politiskt sakområde lades under 1970-talet (ibid. s. 240). Under 1970-talet var den offentliga kulturen under ständig expansion för att mätta ett till synes omätligt behov. Staten hade en drivande roll där man exempelvis uppmuntrade regionala kulturpolitiska satsningar genom att de matchades med ett motsvarande stöd från statligt håll. Nilsson menar att regionaliseringen av kulturpolitiken sannolikt var dess största framgångsfaktor, genom uppbyggandet av regionala kulturinstitutioner (ibid. ss. 245-246).

Drivkraften i 1970-talets kulturpolitik var ideologisk, med fokus på rättvisa, delaktighet, fördelning och tydligt avgränsad den kommersiella kulturen, under parollen ”kultur i hela landet” (Nilsson 2003, ss. 246-249). Under slutet av 1980-talet blev det tydligt att den kulturpolitik som introducerats under 1970-talet var en politik för ett samhälle med stark ekonomisk tillväxt, en tillväxt som nu hade avstannat, och i och med växande kostnader att driva kulturinstitutionerna och ett minskande förtroende för den offentliga verksamheten krävdes en ny politik. Det blev nödvändigt att sudda ut den tydliga avgränsningen mot den kommersiella kulturen (ibid. s. 246). Under mitten av 1990-talet presenterades en ny kulturutredning där man introducerade en ny kulturpolitik. Här var den ideologiska ansatsen som bortblåst, ersatt av tydlig retorik om hur kulturen kunde bidra med värden som ekonomisk tillväxt, regional utveckling eller individens berikande (ibid. ss. 247-248). I stora drag var dessa kulturpolitiska ideal fortfarande dominerande under början av 2000-talet (ibid. ss. 252-254).

I den nationella kulturpolitiken har en målsättning sedan 1974 varit att motverka ”kommersialismens negativa verkningar” (Kulturutredningen 2009, s. 160), en formulering som 2009 ströks i Kulturutredningens betänkande (ibid. s. 47). Ett mål som hade tillkommit var istället: ”att kulturell kompetens och kreativitet används för att bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.” (ibid. s.33) Kulturutredningen föreslog även att det skulle införas en ny modell för hur de statliga pengarna för kultur skulle fördelas (ibid. s. 274), och det talades om en ambition att decentralisera en del av makten genom att ge ett ökat inflytande till den regionala kulturpolitiken i att fördela bidrag (ibid. s. 263). Sedan 2013 är samtliga regioner, förutom Stockholms läns landsting, med i denna modell, som går under namnet *kultursamverkansmodellen* (Statens Kulturråd 2019).

En kulturförvaltning arbetar vanligtvis på uppdrag av en politiskt tillsatt kulturnämnd. Den studerade kulturförvaltningen är baserad i en region och har ett trettiotal anställda fördelat över tre enheter med varsin enhetschef, som i sin tur svarar till förvaltningens kulturchef. De som arbetar med att handlägga bidrag på den förvaltningen jag studerat kallas utvecklare, då de inte endast arbetar med handläggning av verksamheter utan även med så kallad strategisk utveckling av sitt specifika kulturområde. De kulturområden som berörs är huvudsakligen film och rörlig bild, litteratur, serier, kulturarv, bild och form, musik, teater och dans. Jag kommer härnäst att benämna den förvaltning jag har studerat som kort och gott "Förvaltningen".

På Förvaltningen handläggs huvudsakligen två kategorier av bidrag; verksamhetsbidrag och utvecklingsbidrag. Verksamhetsbidrag är kontinuerliga bidrag som ett antal kulturaktörer erhåller, vilka kan vara både stora "institutioner", som var så kallade statliga institutioner innan kultursamverkansmodellen, och mindre så kallade "fria aktörer". En knapp fjärdedel av kulturaktörerna med verksamhetsbidrag erhåller statliga pengar genom kultursamverkansmodellen. Verksamhetsbidrag söks årligen, där aktören anger vilken verksamhet de har planerat bedriva, och vid ungefär samma tidpunkt rapporteras föregående års aktivitet in i en rapport bestående av kvantitativt och kvalitativt material. Om en ny aktör ska erhålla verksamhetsbidrag sker detta genom ett politiskt beslut av kulturnämnden. Utvecklingsbidragen å andra sidan är en pott sökbara medel som är öppna att sökas både av aktörer med verksamhetsbidrag och av de som inte har det. Vilka summor som är sökbara och när dessa medel är sökbara har varierat.

Något som är speciellt för den tid jag studerat Förvaltningen är att regionen nyligen fick en ny politik och regionfullmäktige, en i stora delar ny kulturnämnd med nya ledamöter, och framförallt en sänkt budget där den mest direkta konsekvensen var mindre pengar att röra sig med och inga pengar till att fördela utvecklingsbidrag. Detta är en situation som var ny för Förvaltningen.

2. Tidigare forskning

I detta avsnitt ges en överblick över tidigare forskning inom kultur och det kulturpolitiska området. Avsnittet avspeglar några av de aspekter som framstår som centrala i forskningsområdet, där exempelvis Belfiores (2002) forskning ofta uppmärksammas, och forskning som särskilt belyser den svenska kulturpolitiska situationen ur ett regionalt

perspektiv. Avsnittet inleds med att belysa regional kulturpolitikens legitimitetsproblem för att i nästa del visa på tre olika aspekter av forskning om kulturens instrumentella värden och sedan en del om utvärderandets sociologi och behovet av att studera bedömning och utvärdering av kultur med hänsyn till bedömarens upplevelser. Slutligen sammanfattas forskningen och relateras till den aktuella studien.

2.1. Regional kulturpolitik och dess legitimitetsproblem

Roger Blomgren och Jenny Johannisson (2014) har studerat hur svensk regional kulturpolitik har kämpat med legitimitetsproblem. I Kulturutredningens (2009) slutbetänkande påvisades, som ovan nämnt, en brist på en decentraliserad beslutsstruktur för den regionala kulturpolitiken. Argument lyftes från statligt håll för stärkt regional politik där man menade att lokal politik engagerar människor, då lokala politiker bättre ses representera folket (Blomgren & Johannisson 2014, s. 44).

Kultursamverkansmodellen skulle fördela visst inflytande till regionen och innebära regional variation samt ökade krav på att de nationella målen uppfylls. Den regionala kulturpolitiken har dock varit i fortsatt beroendeställning till staten i övergripande mål samt ekonomisk fördelning, och Blomgren och Johannisson (2014, s. 45) argumenterar för att kultursamverkansmodellen snarare har ökat den statliga styrningen. De menar att det regionala inflytandet snarare har begränsats, något som delvis kan kopplas till en statlig ambition om lika kultur i landet (ibid. s. 40). Det kan även kopplas till de uppföljningssystem som implementerades i samband med kultursamverkansmodellen, där en stor del av verksamheten måste förhålla sig till statliga mål. Regionen har fortsatt vara en regional förvaltningsinsats för statens kulturpolitik, snarare än regionalt baserad administration med en självständig verksamhet.

Det finns dock problem med en regional kulturpolitik. Opinionsundersökningar gjorda av SOM-institutet har visat att kulturen är lågt prioriterad regionalt, och hamnar ofta högt i listan av punkter där man menar att besparingar kan göras (Nilsson 2010, ss. 295-297). Det finns ett legitimitetsproblem, där teater och opera ses som exklusivt och endast finns till för en viss del av befolkningen. Blomgren och Johannisson (2014, ss. 43-44) menar att man har försökt legitimeras regional kulturpolitik genom att lyfta ekonomiska, sociala, hälsomässiga eller platsutvecklande värden, och att dessa så kallade instrumentella värden har välkomnats av såväl regional utveckling som av statlig ekonomisk politik. Kulturens värde för tillväxt och

regional utveckling är något som lyfts i merparten av landstingens planer, både i regionala utvecklingsstrategier och i kulturplaner (ibid. ss. 52-53). Genom att lyfta fram kulturens värden för regional utveckling vill man gå från en ”tärande” till en ”närande” kultursyn. Kulturen ses även främja social hållbarhet och vara viktigt för integration, demokrati och hälsa (ibid. ss. 54-55).

En kritik mot instrumentaliseringen av kultur är att det finns stora frågetecken kring hur framgångsrik kulturen kan anses vara i detta (Blomgren & Johannisson 2014, ss. 56-58). Vidare är det svårt att konvertera kulturens goda verkningar i resultat och det är en riskabel metod som kan sätta hela kulturens existensberättigande på spel, om det skulle visa sig att effekterna inte är tillräckliga.

2.2. Kulturens instrumentella värden

Kulturens instrumentella värden har diskuterats på olika håll i forskningen. Clive Gray (2007) menar att den instrumentella synen på kulturen är relaterat till en generell varufieringen av politiken, där man fokuserar på bytesvärde, dess ekonomiska värde, snarare än bruksvärde, dess användbarhet. Detta gäller såväl i implementering av policies som i utvärdering av dem. Det är naturligt att policies har instrumentella värden då de har någon ambition att göra något, men Gray är kritisk till hur väl kulturen lämpar sig att användas instrumentellt (ibid. s. 203). Han menar att uppfattningen att kulturen ska lösa ekonomiska, sociala, politiska utmaningar och vara del i samhällsutveckling växer sig starkare. Kultur som produkter är idag väletablerat, vilket Gray anser kan förklaras av en växande tilltro till en ekonomisk logik där man ska ”bevisa sitt värde” (ibid. ss. 204, 207). Gray (2007) menar att det på grund av krympande kulturbudgetar blir det allt viktigare att lyfta fram instrumentella värden för att kunna hävda sig mot andra områden och att fokuset på instrumentella värden även kan vara kopplat till det låga intresset för kulturpolitik, där instrumentella värden kanske krävs för att väcka intresse och ge området status.

Eleonora Belfiore (2002) har studerat kulturens sociala aspekter och ifrågasätter den ”taget för givet”-inställning som tycks finnas i att kulturen skulle vara viktigt för social utveckling. Belfiore menar att kulturen idag ofta framställs som högst relaterad till sociala faktorer och att den ses bidra till allt från bättre hälsa till minskad kriminalitet och arbetslöshet, och att detta ofta används som argument för att finansiera kulturen med skattemedel. Belfiore menar att detta är en tendens som syns både på EU-nivå och på nationell nivå i Europa, där en stor andel

sökbara medel för konst och kultur är riktade till projekt med fokus på social inkludering och utveckling, trots en avsaknad av bevis på att detta ger önskvärda effekter (ibid. ss. 91-94).

Om kulturen ska finansieras utifrån instrumentella argument menar Belfiore att detta måste bevisas. En risk som Belfiore ser i denna argumentation är att man accepterar att offentlig finansiering av kultur endast är legitim om den bidrar till social utveckling. Om man inte kan bevisa att det faktiskt gör det, vad har den då för existensberättigande? Därför bör fokus ligga på att konsten innehar värden i sig själv, den är inte medlet för att uppnå någonting annat, utan målet i sig (Belfiore 2002, s. 104).

Kees Vuyk (2010) menar att föreställningen att kulturen idag i ökad grad värderas för sina instrumentella värden, och inte som tidigare utifrån sitt egenvärde, delvis är baserat på en missuppfattning. Konsten har alltid i någon mån varit påverkad av finansiärer såsom kommissionärer eller regeringar som utövat inflytande på motiv, stil eller ämne (ibid. s. 174). Vuyk tar som exempel kalla kriget, där han menar att konstintresset hos västvärldens nationer kan förstås som ett sätt att värna den liberala demokratin och där konstnären fick utgöra frihetens yttersta symbol. Den moderna konstens nyskapande och innovation sågs spegla den liberala frihetens ideologi, vilket möjliggjorde något unikt: offentligt finansierad kultur utan större krav eller villkor. Vuyk menar att detta skapat det missförstånd som får konstnären att tro att konsten har finansierats för konsten själv, trots att det i själva verket var ett ideologiskt spel (ibid. s. 176).

Efter kalla krigets slut, när den liberala demokratin slutligen sågs som obestridlig segrare, tappade konsten sitt värde som medskapare av ”frihetens ideologi”, vilket Vuyk (2010, s. 176) menar syns i de stora nedskärningarna av den offentligt finansierade kulturen under 1990-talet i de flesta europeiska länderna. Kulturen behövde nu nya argument, något som snarare innebär att dess instrumentella roll inte har uppkommit, den har bara förändrats från att tjäna ideologin till att tjäna andra områden, såsom ekonomin. Vuyk menar att då konsten innehar värden bortom sitt egenvärde, borde konstnären inte vara främmande att diskutera dem och lyfta fram dem som argument för varför konsten är viktig. Det bör inte vara en fråga om rätt eller fel att vilja använda dessa värden, utan snarare vilka syften de används till. Detta öppnar upp för två frågor, en teknisk och en etisk: kan konsten bidra, och bör konsten bidra? Vuyk menar att diskussionen ofta handlar om den senare frågan. En skillnad från kalla kriget är att politikens och konstnärens gemensamma uppfattning idag inte är lika given (ibid. ss. 177-178).

2.3. Utvärderandets sociologi

Michèle Lamont (2012) menar att utvärderande får ett allt större fokus i forskningen, där begrepp som kvantifiering, utvärdering och kulturproduktionsfält är några av de växande områdena. Lamont argumenterar för att det behövs ett kumulativt teoribygge över ”värderandets och utvärderandets” forskningsområde, då analysen idag lutar sig mot en dikotom modell mellan konstnärlig och kommersiell kultur – en modell som Lamont menar har visat sig otillräcklig till att förklara dynamiken inom många kulturområden (ibid. s. 39).

För att komma ifrån den teoretiska låsningen mellan ekonomi och kultur eller konstnärlig och kommersiell kultur, menar Lamont att det behövs andra parametrar för att förklara dynamiken i ett kulturfält, då andra faktorer fungerar strukturerande på utvärderingen av konst, och sannolikt även på konstnärligt skapande (Lamont 2012, ss. 40-41). Lamont lyfter vikten av att studera utvärderingens praktik på plats – hur föreställningar, aktörskap och självbild påverkar bedömarens uppfattning av sig själv, och hur hen ser sig genom andra. Bedömning kan påverkas eller drivas av stimulans eller bekräftelse av praktiken i sig och även känslor kan spela in i bedömningen samt rädslan att upplevas subjektiv eller godtycklig (ibid. s. 42). Genom att ta hänsyn till bedömarens upplevelser av bedömandet och hur denne förhåller sig till emotioner och identitet, menar Lamont att kultur kan förstås med hänsyn till inte bara ekonomiska och kulturella värden, utan även emotionella och personliga, och hur dessa spelar in i utvärderingen.

2.4. Sammanfattning

Blomgren och Johannisson (2014) visar att den regionala kulturpolitiken har ett flertal problem att brottas med, där kulturens roll och legitimitet är ifrågasatt. Jag kommer att återkoppla till studien för att diskutera om och hur dessa problem framkommer på Förvaltningen och hur utvecklarna ser på dem. Gray (2007), Belfiore (2002) och Vuyk (2010) lyfter olika aspekter av instrumentalisering av kultur, vad det innebär för kulturpolitiken och vilka problem de ser i det. Gray och Belfiore utgår dock huvudsakligen från en brittisk kontext och Vuyk ur en holländsk och europeisk kontext. Jag kommer att koppla dessa aspekter till hur instrumentaliseringen av kultur framställs och upplevs på Förvaltningen och en svensk kontext. Slutligen argumenterar Lamont (2012) för att utvärderandet av kultur är viktigt och relevant att studera utifrån bedömarens emotionella och personliga upplevelser av

bedömandets praktik, och inte bara hur utvärderandet relaterar till kulturella och ekonomiska värden. Då denna studie studerat just personliga upplevelser av bedömning av kultur, kommer jag att återkoppla till Lamont i relation till hur utvecklarna upplever bedömningsarbetet.

3. Metod

I denna studie jag valt att använda mig av *kvalitativa intervjuer* och en *observation* för att samla in mitt material och arbetat utifrån perspektivet att se studien som en *fallstudie*.

Materialet består av totalt tolv intervjuer om en till två timmar vardera som har spelats in, transkriberats och anonymiserats och som i sin helhet endast har varit tillgängliga för mig.

Urvalet består av åtta kvinnor och fyra män, vilket speglar könsfördelningen på Förvaltningen relativt väl. Åldersspannet på intervjupersonerna är omkring 40 till 60 år. Merparten av intervjupersonerna har varit anställda på Förvaltningen en längre tid, där fem av intervjupersonerna har varit anställda i omkring tio år och fem av intervjupersonerna i över femton år. Två av intervjupersonerna har varit anställda i mindre än fem år. Utöver intervjuerna har jag även genomfört en observation av ett möte om ca. två timmar.

3.1. Intervju och fallstudie

Intervjuerna grundar sig i ett ideal som lyfts fram i James A. Holstein och Jaber F. Gubriums (1995) bok *The Active Interview*. Här betraktas intervjun som ett ömsesidigt meningsskapande där mening konstrueras i intervjusituationen och där fokus ligger på hur mening skapas med hänsyn till förhållande och kopplingar (ibid. ss. 3-4). Genom att se intervjun som en medskapande dialog, blir det i detta sammanhang även intressant att ta hänsyn till vilken position intervjupersonen intar och dennes situation och kontext. Validitet, alltså att studien kan sägas framgångsrikt studera det den utger sig för att studera, blir i detta sammanhang snarare en fråga om att framgångsrikt förmedla den situerat uttryckta verkligheten, än ett objektivi mått (ibid. s. 9).

Den modell av fallstudie jag tillämpat är en så kallad *kritisk fallstudie*. Här erkänns fallets komplexitet och den centrala frågan blir "vad är fallet ett fall av?" (Jensen & Sandström 2017, ss. 101-102; Czarniawska 2014, s.40). Denna studien kan ses som en fallstudie där utvecklarna och Förvaltningen som organisation betraktas som ett fall av bedömning av offentligt finansierad kultur i relation till kontextbundna politiska och organisatoriska

processer. Metoden kan liknas vid att öppna ett fönster till världen (Czarniawska 2014, s. 41), som ger en bild av specifika händelser och situationer utifrån intervjupersonernas upplevelser. Här kan fallstudien ses som ett stickprov av pågående diskussioner inom ett område och styrkan ligger i att den tar fasta på och följer upp det specifika och kontextbundna.

Intervjupersonen kan ibland genom egna initiativ eller efter förfrågan byta den ”roll” som hen svarar utifrån, vilket påverkar svaret. I detta rollskifte kan ny kunskap hos intervjupersonen skapas och hen kan pröva och ompröva tankar och referera till olika sätt att se på saken (Holstein & Gubrium 1995, ss. 31-33). I mina intervjuer tog jag fasta på denna aspekt genom att fråga om intervjupersonen hade en bakgrund inom kulturområdet och uppmuntra hen att betrakta vissa frågor utifrån detta perspektiv.

Genom att komma med påståenden eller föreslå alternativa perspektiv, *provocerar* jag som intervjuare fram svar och aktiverar i detta intervjupersonens narrativproduktion.

Intervjupersonen påverkas även av inramningen och den roll som jag intar som exempelvis kunnig eller okunnig i ämnet. Holstein och Gubrium (1995, ss. 40-43, 45) menar att introduktionen är särskilt viktig för att rama in intervjun och erbjuda intervjupersonen en initial kontext. Inför intervjun skickade jag ut ett informationsbrev där jag informerade om intervjus upplägg, teman och vilka förväntningar jag hade på intervjupersonen, vilket gav intervjupersonen en möjlighet att förbereda sig inför intervjun och ta med eventuellt material som hen kunde behöva för att besvara en fråga.

Czarniawska (2014, ss. 47-48) menar att intervjusituationen inte nödvändigtvis behöver innebära ett maktövertag i forskarens roll till den intervjuade, då det är intervjupersonen som är experten och forskaren tar rollen som en aktiv lyssnare i ett symmetriskt meningsutbyte. Detta stämmer väl in på de intervjusituationer jag ställes inför, där intervjupersonerna vid flera tillfällen talat om mer eller mindre komplexa system som jag fått be dem utveckla eller förklara.

Holstein och Gubrium (1995, s. 45) menar att en strategi kan vara att koppla intervjun till gemensamma erfarenheter eller upplevelser. Bakgrundskunskap blir här värdefullt för att koppla samman undersökningsintresse med intervjupersonens erfarenhet, och det abstrakta och konkreta kan då lättare länkas samman (ibid. ss. 45-49). Tack vare att jag har en bakgrund i Förvaltningen (mer om det under del 3.4), hade jag viss kännedom om exempelvis vilket material som utgjorde underlag för utvecklarnas uppföljnings- och analysarbete och kunde spetsa mina frågor och belysa särskilda aspekter. Genom en översyn av mediedebatten om

kulturpolitik och neddykningar i tidigare forskning hade jag vidare en fördjupad förståelse för aspekter och problematik som utvecklarna kunde tänkas brottas med.

3.2. Den hermeneutiska tolkningsprocessen

Studien har en hermeneutisk ansats i det att den förhåller sig till tolkning och tydning av studiefenomenets *helhet* och *delar*, och hur dessa förhåller sig till varandra och till den omkringliggande kontexten (Alvesson & Sköldberg 2008, ss. 193-194). Hermeneutiken erkänner och tillvaratar forskarens egen förförståelse, och tolkningen alternerar mellan *förförståelse* och subjektens *förståelse* av fenomenet (ibid. s. 199)

Den hermeneutiska tolkningsprocessen som jag har förhållit mig till utgörs av fyra delvis överlappande aspekter: tolkningsmönster, text, dialog och deltolkningar. *Tolkningsmönster* gäller helheten av uppsättningen deltolkningar, vilka utformas i dialog med materialet (Alvesson & Sköldberg 2008, ss. 204-205). Det som studeras är *text*, inte ”fakta”, och i tolkningsprocessen betraktas textens delar som ”meningsfyllda tecken” (ibid. s. 205). Vilka delar jag valt ut och framhållit som meningsfyllda har påverkats och förändrats under tolkningsprocessen genom en alternering mellan förförståelse, förståelse, helhet, delar och studiens teoretiska inramning, med resultatet att nya aspekter dykt upp och andra försvunnit. Texten har betraktats som kontextbunden (ibid. s. 206), och jag har därför sett det nödvändigt att inkludera både en historisk kulturpolitisk kontext till studieområdet, såväl som den specifika kontexten för Förvaltningen.

Dialog innebär att frågor ställs till texten, vilka kommer ur min förförståelse och utvecklas under arbetets gång (Alvesson & Sköldberg 2008, s. 206). Denna dialog förhåller sig till en dialektik mellan distans och bekantskap, där dialogen växlar mellan förförståelse av fenomenet, och mötet med intervjupersonen och förståelse av hen genom *empati*. Empati i denna betydelse innebär att försöka sätta sig in i intervjupersonens utsagor och tolka vad de betyder eller varför en intervjuperson gör ett visst uttalande (ibid. ss. 195, 228-230). Här har min bakgrund på Förvaltningen varit till hjälp för att förstå och relatera till intervjupersonernas resonemang. Dialogen riktas även mot läsaren. Ambitionen här är inte att bevisa eller motbevisa obestridbara fakta, utan snarare att presentera argument och motargument utifrån teori, metod och empiri. Den hermeneutiska modellen jag använt kan därför sägas förhålla sig till en argumentationslogik, snarare än en valideringslogik (ibid. s. 207).

Deltolkningar formuleras kontinuerligt under tolkningsprocessen och bedöms i relation till studieområdets kontext och genom tolkning av varför en viss utsaga görs (Alvesson & Sköldberg 2008, ss. 208-210). Utsagorna och tolkningarna har beaktats *källkritiskt*, vilket innebär att hänsyn tagits till förvrängningar som kan ske när verkligheten studeras genom intervjupersonen och vidare till forskaren (ibid. s. 219). Detta innebär givetvis inte att intervjupersonens upplevelser är ointressanta, de är tvärtom helt centrala i denna studie, utan det innebär att hänsyn tagits till utsagors trovärdighet genom att beakta tendens och beroende. *Tendens* handlar om att avgöra om källan har en agenda med utsagan eller ej, ”varför säger intervjupersonen så, har hen något att vinna på det?”. *Beroende* handlar om källan förmedlar förstahandsinformation eller återberättar någon den hört (ibid. ss. 225-227). I de fall en intervjuperson förmedlat en sakuppgift har denna stämts av med en annan intervjuperson eller informationskälla.

3.3. Forskningsförfarande

Min initiala utgångspunkt var att studera bedömnings- och utvärderingsprocessen av bidrag på Förvaltningen och fokusera särskilt på spänningen mellan krav på resultat och mätbarhet i ett område där den egna upplevelsen och kvaliteten är högst närvarande. Efter ett initialt möte med en kontaktperson på Förvaltningen, förändrades dock studiens inriktning något. Den allmänna tematiken i intervjuerna kom att fokusera på handläggning, sammanställning av resultat, utvecklingsarbete och vilka verktyg som utvecklarna använder, med utgångspunkt i utvecklarnas egna upplevelser av arbetet.

Då jag använt mig av ett öppet intervjuupplägg där intervjun leds in i olika riktningar utifrån generella teman, snarare än att styras av specifika intervjufrågor, har intervjuerna dock även dragit åt andra håll, vilket är något jag uppmuntrat och anpassat mig efter. Om en intervjuperson introducerat en intressant aspekt som jag inte behandlat innan har jag bett hen att utveckla detta och även försökt knyta an till dessa nya aspekter i den fortsatta intervjun. Efter att den första intervjun genomförts gjorde jag en observation av ett teammöte, där fyra av Förvaltningens anställda diskuterade frågor om hur utvecklarnas uppföljningsarbete kan förbättras. Utifrån lärdomarna och uppslagen från de två första intervjuerna och observationen, anpassade jag intervjuguiden till sin slutgiltiga form (se bilaga 2). Här fick intervjuerna ett tydligare fokus på hur utvecklaren ser på det insamlade materialet, upplevelser

av att systematisera bedömningsarbetet, syn på sin yrkesroll och vad som är viktigt för en bra bedömning.

På grund av förändringarna i intervjuguiden och studiens tematik blev det tydligt under transkriberingen och analysen av materialet att de två första intervjuerna, med Mona och Maja, inte riktigt berörde samma tematik som övriga intervjuer drog åt. Av denna anledning förekommer de bara enstaka gånger i resultat- och analysdelen. En av intervjupersonerna, Gunilla, är inte utvecklare utan arbetar mer övergripande med sammanställning, analys och budget. Tanken med denna intervju var att få en bild av arbetet med att systematisera och utveckla utvärderings- och bedömningsprocessen. Det framkom dock under analys av materialet att detta skulle resultera i en spretigare studie, där jag gjorde bedömningen att det inte fanns utrymme att gå djupare i de aspekterna inom ramen för denna studie och hon förekommer därför inte i resultat- och analysdelen.

Under intervjuerna växte det även fram andra teman som var relevanta och intressanta, men som jag inte initialt hade en ambition att studera. Från att ha handlat om bedömning, utvärdering och syn på kvalitet och mätbarhet, drogs flera av intervjuernas centrala narrativ till att handla om en uppgivenhet inför en organisation som förändrats och som var i pågående förändring. Jag gick ut för att studera bedömning och utvärdering, men fick veta att detta var begrepp som flera intervjupersoner upplevde hade en minskande relevans. Ledningsbeslut, hierarki, stelhet och politiska processer upplevdes gå ut över kvalificerade beslut grundade i sakkunskap. Utvecklarna menade på att antal möten och administrativt arbete har ökat och att de blivit mer distanserade till både politiken och kulturaktörerna. Samtidigt upplevdes Förvaltningen sakna tydliga gemensamma arbetsätt och lida av en kommunikationsbrist, delvis orsakad av att den delats upp i enheter med få samarbeten dem emellan.

3.4. Bakgrund och etiska överväganden

Då jag tidigare jobbat med ett uppdrag på Förvaltningen, är jag mer eller mindre bekant med de anställda och då alltså med mina intervjupersoner. Detta är något som har påverkat studien på ett flertal sätt. Det har varit en fördel i arbetet att nå ut till Förvaltningen och det har varit lätt att få tag på intervjupersoner, något som sannolikt delvis kan tillskrivas det faktum att jag inte var helt okänd för de som kontaktades för en förfrågan om intervju. Det kan även nämnas att när studien introducerades möttes jag från flera intervjupersoner av ett stort engagemang och intresse för studien. Vidare är min bakgrund på Förvaltningen något som kommit på tal

under eller efter flera av intervjuerna, där intervjupersonen nämnt att hen upplevt att hen haft lättare att tala mer öppet för att hen visste vem jag var, eller refererat till min förförståelse inom ett visst område.

Min relation till Förvaltningen innebär givetvis även en viss problematik. Min förförståelse innebär att jag riskerat att missa intressanta aspekter i intervjuerna på grund av att jag betraktat dem som naturliga. Min relation till Förvaltningen innebär även att jag riskerar att bli partisk i studien, något jag försökt hantera i den hermeneutiska tolkningsprocessen genom att kritiskt beakta mina egna tolkningar. Vidare hade det funnits fördelar med att ha kommit in som helt utomstående, där rollen som ”främling” hade kunnat möjliggöra intervjupersonen att prata mer öppenlydande. Jag upplever dock att jag genom min relativt lösa koppling till Förvaltningen haft nytta av både en viss förförståelse och möjligheten att kunna inta rollen som utomstående i sammanhanget som intervjupersonen kan tala uppriktigt till.

Studien har tagit Vetenskapsrådets publikation *Forskningsetiska principer i humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning* i beaktande, forskningskravet och individskyddskravet. Värt att nämna är att denna publikation inte längre används aktivt av Vetenskapsrådet.

Forskningskravet innebär att forskningen inriktas på ”väsentliga frågor och att den håller hög kvalitet” (Vetenskapsrådet, s.5) och *individskyddskravet* är till för att skydda individer som deltar i forskningsstudier från fysisk eller psykisk skada. Dessa krav har vägts mot varandra, där förväntat kunskapsstillskott ställts mot möjliga risker för deltagare och tredje part.

Vetenskapsrådet gör en indelning av individskyddskravet utifrån fyra huvudkrav.

Informationskravet har uppfyllts genom att intervjupersonerna informerats skriftligen genom ett informationsblad med information om studiens syfte och hur materialet kommer behandlas och användas. Innan intervjun lämnades utrymme för intervjupersonen att ställa eventuella ytterligare frågor om intervjun och studien. *Samtyckeskravet* har uppfyllts genom att intervjupersonen tillfrågats innan intervjun om de bekantat sig med informationsbladet och blev informerade om sin rätt att avbryta sitt deltagande i studien. Intervjupersonen ombads sedan att lämna ett skriftligt samtycke om deltagande. *Konfidentialitetskravet* har uppfyllts genom att deltagande i studien har varit anonymt och att intervjuerna i sin helhet endast har varit tillgängliga för mig. *Nyttjandekravet* har uppfyllts genom att det insamlade materialet endast kommer att användas i denna studie, vilket intervjupersonerna informerats om.

Att intervjupersonerna är anonyma får som konsekvens att beskrivningar ibland inte kan göras lika fördjupande genom att exempelvis lyfta fram en intervjupersons specifika bakgrund.

Anonymitet innebär en kompromiss, men jag har valt detta för att låta intervjupersonerna känna sig trygga i sina uttalanden och inte behöva oroa sig för att något de säger kan användas emot dem i något annat sammanhang. Då syftet med studien inte är att lyfta den studerade organisationen i sig, har jag valt att inte heller nämna den vid namn.

4. Teori

Teoriavsnittet i denna studie utgår från Max Webers (1983, 1987) teorier om byråkrati, för att sedan göra ett antal teoretiska nedslag för att kunna belysa olika delar av studiens område. Detta görs genom att sätta byråkrati i relation till förvaltning av kultur genom Theodor W. Adornos (2001) analys och kritik av kultur och administration, som delvis bygger vidare på Webers teoribildning. För att diskutera utvecklarrollen används Thomas Brantes (2014) professionsteori, vilket även placerar oss i en svensk kontext. Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg (2014) ger en bild av administrationens funktion i Sverige, och slutligen ges en kort introduktion till Mats Alvessons (2013) kritiska organisationsteori.

4.1. Webers byråkrati

I följande del presenteras en övergripande sammanfattning av Max Webers begrepp formell och materiell rationalitet, legal auktoritet och byråkrati. Sammanfattningen baseras på *Ekonomi och Samhälle* del 1 (1983) och del 3 (1987) och kompletteras med några förtydliganden hämtade ur en artikel av Stephen Kalberg (1980).

4.1.1. Myndighet, legal auktoritet med byråkratisk förvaltningsstab

Den idealtypiska byråkratin styrs av vad Weber kallar *legal auktoritet*. Den legala auktoriteten baseras på mål- eller värderationellt grundade överenskommelser, i form av abstrakta lagar, regler eller normer som tillvaratas rationellt genom administrationen. Dessa överenskommelser kallar Weber *den opersonliga ordningen*, och denna ordning är bestämmande för såväl ledning som lägre tjänstemäns handling och beslut i byråkratin. I den byråkratiska organisationen lyds inte chefen som individ då hen inte ses som någon särskild utvald person baserat på arv eller karisma, utan endast som en representation för den opersonliga ordningen. Chefen har i regel inte heller någon auktoritet utanför det specifika område som hen tilldelats (Weber 1983, ss. 147-148). Utifrån detta förutsätter

tjänstemannens¹ position en trohet till ett opersonligt och objektiva ändamål. Hen är inte tjänare åt en härskare, utan en tjänsteman ”i tjänst hos en objektiv uppgift” (Weber 1987, ss. 60-61).

Weber betecknar en myndighet som en verksamhet med kontinuerlig ämbetsutövning efter givna regler. Denna ämbetsutövning sker inom ett kompetensområde som är konkret avgränsat för plikter genom systematisk arbetsdelning, och kraven på fackkunskap hos tjänstemannen ökas ständigt. I byråkratin har tjänstemannen tilldelats nödvändig befallningsmakt, eller mandat, och det finns klara definitioner för tillåtna tvångsmedel och när dessa får användas (Weber 1983, ss. 148-151). Vidare har en myndighet en permanent struktur och är oberoende av person (Weber 1987, s. 90). En byråkratisk organisation förutsätter fasta kompetensområden med en tjänstehierarki, där de högre upp i hierarkin dock inte har befogenhet att ta över arbetsuppgifterna för en längre ned i hierarkin (ibid. ss. 58-59).

4.1.2. Formell och materiell rationalitet

När Weber diskuterar legal auktoritet och byråkrati förhåller han sig huvudsakligen till två rationalitetsbegrepp, formell och materiell rationalitet². Han betecknar formell rationalitet som något som är möjligt att uttrycka och faktiskt uttrycks i ”numeriska ’räknemässiga’ termer” (Weber 1983, ss. 56-57). Den formella rationaliteten kan alltså sägas vara hög där det rent tekniskt är möjligt och användbart med kalkylering och där den används. Den formella rationaliteten är en i huvudsak modern företeelse, som till skillnad från materiell rationalitet, kunde uppstå i sin utpräglade form först i och med industrialiseringen. Den formella rationaliteten är målrationell, men drivs inte av egenintresse utan efter strävan till universella lagar och regler (Kalberg 1980, s. 1158).

Materiell rationalitet innebär å andra sidan att gå bortom målrationellt kalkylerande, till att även inkludera andra värderingar i det rationella övervägandet, ”såsom etiska, politiska, utilistiska, hedonistiska, statusmässiga, egalitära” (Weber 1983, s. 57), vilka kan bedömas värderationellt eller materiellt målrationellt. Detta innebär att materiell rationalitet är långt mer mångtydig än den formella, och kan innehålla en stor mängd skilda bedömningsgrunder. Enligt materiell rationalitet är det otillräckligt att endast rent formella, rationella kalkyler

¹ I den svenska översättningen av *Ekonomi och Samhälle* växlar översättaren mellan att använda benämningen ”ämbetsmän” och ”tjänsteman”, dock utan att skilja den ena från den andra. I den engelska översättningen används i huvudsak ”official”, och ibland ”office-holder”. Jag har av tydlighetskäl därför valt att endast använda mig av benämningen ”tjänsteman”. I citat där benämningen ”ämbetsman” används har jag dock naturligtvis inte ändrat det.

² Stephen Kalberg (1980) har även lokaliserat två andra rationaliteter i Weber, praktisk och teoretisk rationalitet, vilka jag inte kommer att gå in på här.

gjorts, och därför kan ”den ’rent formella’ kalkylen i termer av pengar vara av helt underordnad betydelse eller t o m fientlig mot deras respektive värderingar” (ibid. ss. 56-57). Kalberg menar att materiell rationalitet ofta är kontextbunden till en viss grupp eller ett område och får sin rationella karaktär i det att individer kontinuerligt strävar efter vissa mål eller värden. På grund av denna kontextbundenhet går det inte som utomstående att bedöma om något är ”mer eller mindre rationellt”, då detta görs från en specifik ståndpunkt (Kalberg 1980, ss. 1155-1156).

Även om formell och materiell rationalitet förhåller sig till mycket olika logiker och i teorin alltid är i princip åtskilda, menar Weber att de kan sammanfalla i verkligheten. Detta då den formella rationaliteten inte säger något om hur nyttigheter fördelas och kan alltså vara samstämmig med vissa materiellt rationella prioriteringar (Weber 1983, s. 73).

4.1.3. Byråkratins nödvändighet, tvång och makt

Weber menar att utvecklingen av moderna organisationsformer är intimt förknippad med en kontinuerligt växande byråkratisk administration. Den byråkratiska organisationen är ”den form för auktoritetsutövning som har den högsta formella rationaliteten” (Weber 1983, s. 151) och dess tillförlitlighet gör att resultaten i stor utsträckning kan förutses. I den lyder tjänstemannen endast den opersonliga ordningen, under vilken hen är underkastad strikt, systematisk disciplin och kontroll i utövande av sin tjänst (ibid. ss. 149-152). Weber formulerar byråkratins överlägsenhet på följande sätt:

Det avgörande skälet till att den byråkratiska organisationen vunnit terräng har alltid varit dess rent tekniska överlägsenhet över alla andra organisationsformer. En fullt utvecklad byråkratisk apparat förhåller sig till dessa andra former som en maskin till de icke mekaniska slagen av varuproduktion.

Precision, snabbhet, entydighet, kännedom om akterna, kontinuerlighet, diskretion, konsekvens, strikt subordination, minskade friktioner och minskade materiella och personella kostnader – dessa fördelar är stegrade till ett optimum vid en strikt byråkratisk förvaltning genom skolade ämbetsmän, i synnerhet i dess monokratiska form, till skillnad från alla slags former av kollegial, hedersuppdrags- eller bisysslenatur. I den mån det rör sig om komplicerade uppgifter, är avlönat byråkratiskt arbete inte endast mera noggrant utan i slutändan ofta t o m billigare än formellt sett oavlönat hedersuppdrag. (Weber 1987, s. 72)

Weber menar att den byråkratiska administrationen har blivit nödvändig på grund av den tekniska och ekonomiska utvecklingen, vilken ställer stora krav på specialkunskap och där det enda egentliga alternativet till byråkrati är okunskap (Weber 1983, ss. 151-152). Den byråkratiska administrationen ”innebär auktoritetsutövning genom kunskap. Det är denna

egenskap hos den som gör den speciellt rationell” (ibid. s. 153). Kunskapen och kännedomen om de faktiska förhållandena är en maktfaktor för den byråkratiska organisationen och dess tjänstemän, och något som tenderar att hemlighållas (ibid. s. 153). Den byråkratiska organisationen hemlighåller även sina avsikter och strävar efter att vara en förvaltning utan insyn från allmänheten, för att undandra sig eventuell kritik (Weber 1987, s. 86). Det ligger generellt i byråkratins intresse att även hålla politiken eller ledningen på viss distans, då en okunskap där ses som välkommen, så länge den är förenlig med byråkratins intressen. Den högst upp i beslutskedjan blir lätt hjälplös när hen som icke-sakkunnig bombarderas av byråkratins många och omfattande dokument (ibid. ss. 87-89). Kunskapen blir ett maktmedel och ett sätt för byråkraten att få sin vilja igenom.

4.1.4. Objektivitet i byråkratin

I byråkratin sker handläggning enligt förutsebara regler och i huvudsak utan hänseende till person, och är i den bemärkelsen objektiv (Weber 1987, s. 73). De förutsebara reglerna och elementen når sin mest utpräglade byråkratiska form när de frigörs från mänskliga emotioner så mycket som möjligt (ibid. ss. 79-80). Ju mer komplicerat, det vill säga modernt, samhället är, desto större krav ställs på att en ”strikt objektiv”, personligt oengagerad expert fattar beslut. I ett samhälle där allt fler områden byråkratiserats ställs det också ökade krav på att formell rationalitet efterlevs inom andra områden (ibid. ss. 74-75). Att exempelvis luta sig mot tradition, den gudomliga viljan eller konstens skönhet i ett beslut krockar med ett samhällsideal som i övrigt mer och mer vägleds av formell rationalitet.

Weber menar dock att ”objektivitet” i byråkratin inte nödvändigtvis måste vara det samma som att endast universella lagar följs. Det kan inom byråkratin krävas en viss individualiserad bedömning och frihet för tjänstemannen. Denna frihet begränsas dock för att inte innebära fritt godtycke eller personligt motiverad gunst, och det är hängivenheten inför den objektiva målsättningens dominans som normerar beteendet och statsnyttan som är den ”högsta och sista ledstjärnan” (Weber 1987, s. 76). Generellt finns det ”ett system av rationellt diskuterbara ’motiv’ bakom varje handling i en äkta byråkratisk förvaltning, d v s antingen subsumtion under normer eller avvägning mellan mål och medel” (ibid. s. 77). Det finns alltså med nödvändighet en motsättning i byråkratin mellan den formella rationalitetens ”objektivitet” och tjänstemannens uppfattning av materiell rationalitet. Den materiella rationaliteten kommer oundvikligen i konflikt med den byråkratiska förvaltningens formella, regelstyrda och kyliga ”objektivitet”, där den materiella rationaliteten – driven av emotioner eller värden bortom det ekonomiska – kan förkasta det som kan krävas utifrån formell

rationalitets kalkylering (ibid. s. 77). Tjänstemannens materiella rationalitet regleras dock generellt av ett reglemente med formell karaktär (Weber 1983, s. 154), vilket innebär att möjlighet att följa en materiell rationalitet är begränsad.

4.2. Administration och kultur

Theodor W. Adorno (2001) argumenterar i artikeln "Culture and Administration" att man för våld på kulturen när den administreras, och ju mer den administreras desto värre. Adorno följer Weber och menar att byråkratin och administrationen är "ödesbestämda att expandera" (ibid. s. 109), genom sin överlägsenhet och dominans. Administrationen följer en formell rationalitet som strävar efter universella mål, utan hänsyn till individuella intressen. Det är detta som gör att den kan operera särskilt effektivt, men innebär även att den är frigjord från alla typer av värdeöverväganden till förmån för det kalkylerande och målrationella (ibid. ss. 109-110). När kultur administreras, tvingas administrationens tjänstemän in i områden där de inte innehar kompetens och måste utöva makt där de inte är kvalificerade (ibid. ss. 110-111).

Adorno skriver: "Att tänka i ekvivalenter är i sig självt en form av produktion på det sätt att det producerar jämförbarhet av alla objekt tillsammans med deras inordnande under abstrakta regler." (Adorno 2001, ss. 110-111). Genom att bortse från det kvalitativa neutraliseras skillnader mellan objekt, vilket reducerar friktionen mot att de administreras (ibid. s. 111). Där Weber talade om administration och kvantifiering i vissa specifika sfärer som utbildning och ekonomi, menar Adorno att den idag (artikeln publicerades första gången 1960) är förhärskande i alla sammanhang och att det är endast med en ursäktande ton som kvalitativ analys ges något utrymme alls.

Administrationen kräver att kulturen ska mätas efter normer som inte hör kulturen till, efter abstrakta standarder som inte har något med dess kvaliteter att göra. Samtidigt måste administrationen själv undvika att beblanda sig i frågor om kvalitet. Att erkänna denna paradox mellan kulturens och administrationens logik, menar Adorno är grundläggande för att administration av kultur ska kunna genomföras på någon kvalificerad grund (Adorno 2001, s. 113).

Kulturaktören är å sin sida beroende av administrationen för sin överlevnad och har ingen reell möjlighet att helt undvika den, då detta skulle beröva kulturutövaren såväl försörjning som kontakt med övriga kulturvärlden (Adorno 2001, ss. 108, 119-120). Vidare tvingas många kulturområden att förhålla sig till administration i sin egen verksamhet i och med

ökande kostnader och ökande krav på planering (ibid. ss. 121-122), och som Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) och Brante (2014) har påpekat, ställs det ökade krav på att organisationer själva ska göra sig granskningsbara, vilket innebär att kulturaktören i ökande grad måste administrera sig själv.

Ur Adornos pessimistiska perspektiv finns det dock viss möjlighet att hantera administrationens kyliga logik. Det krävs att man erkänner motsättningen mellan administrationens formella rationalitet och en rationalitet som kan hantera värdeöverväganden (Adorno 2001, s. 127-128). Det grundläggande blir att kräva av kulturpolicy att den blir medveten om dessa utmaningar och att kultur inte går att betrakta som ett koncept som låter sig inlemmas i fasta värden, utan måste förhållas till kritiska överväganden. Detta kräver experter bland administratörerna, som har förmågan och kompetensen att fatta dessa beslut – vilket även öppnar upp för att denna expertis ifrågasätts som ”elitbeslut åt eliten” som ignorerar medborgarnas intressen (ibid. s. 128).

Adorno menar dock att offentlighetens ifrågasättande är vilselett, då masskulturen handlar om att vidmakthålla ett förtryck, medan kulturpolicy bör sträva efter att öppna offentlighetens medvetande genom kulturen. Kritikerns, eller expertens, uppgift i kulturpolicy blir att hålla borta offentlighetens intresse mot offentligheten själv och presentera alternativ till den lättillgängliga, kommersiella kulturen som den okritiskt konsumerar (Adorno 2001, s. 129).

En oberoende administration är möjlig, enligt Adorno, men den kräver ett oberoende även från konsumtionssamhället och dess logik. Det finns fortfarande visst utrymme för individer inom administrationen att nyttja sitt spontana medvetande, och kritiskt och handfast använda sin position till att nå bortom det rena administrerandet av kulturen (Adorno 2001, ss. 130-131).

4.3. Den professionella logiken

Thomas Brante (2014) ger i boken *Den professionella logiken* ett antal perspektiv på hur vi kan förstå professioner, hur de vuxit fram samt vilken betydelse och vilka förutsättningar de har i dagens samhälle i en svensk kontext. Brante gör en indelning utifrån tre typer av professioner: klassiska professioner, nya professioner och preprofessioner. Till *de klassiska professionerna* räknas yrken såsom läkare, forskare och civilingenjör, vilka alla har en längre universitetsutbildning och kännetecknas även som välbetalda jobb med hög status. *Till nya professioner* räknas yrken som vuxit i antal under mitten av 1900-talet och vars utbildning

knutits till högskolan, exempelvis sjuksköterska, lärare och socionomer. Sist talar han om *preprofessioner*, vilket är en brokig skara yrken som ”strävar efter professionell status” och som först på senare tid knutits till högskoleutbildningar, särskilt vid de nyare högskolorna i Sverige. Dessa kan karakteriseras av att de har vuxit fram som ett svar på behov skapat av omorganisationer i privat och offentlig sektor, genom nya kommunikationsbehov eller ur en entreprenörsambition. Hit räknas managementkonsult, kommunikatör samt yrken inom turism och hälsa (ibid. ss. 310-316).

Den professionella logiken utgår ifrån de klassiska professionerna och bygger på att en profession ses representera den högsta kunskapen inom ett visst område och innehar specifika kunskaps- och praktikersystem. Logiken bygger på att professionen kräver ett förtroende att verka i autonomi och diskretion, där arbetet vägleds av en yrkesetik för ”det allmänna bästa”. Denna logik bygger på att den professionelle genom förtroende ges utrymme att arbeta under viss frihet, där de incitament och motiv som är inbyggda i arbetet inte motverkas av andra intressen, såsom ekonomiska. Vidare krävs en möjlighet att arbeta och organisera arbetet kollegialt i samverkan med andra professionella (Brante 2014, ss. 340-341). Genom ett växande ifrågasättande av den politiska ekonomin och en syn på byråkratin som ineffektiv, har den professionella logiken har kommit att utmanas av åtminstone två andra logiker, vilka Brante kallar den nya ekonomiska logiken och den nya politisk-administrativa styrningslogiken (ibid. s. 334).

Den nya ekonomiska logiken grundas i en tro på att den fria marknaden ska råda bot på den stelbenta och ineffektiva byråkratin och genom individualisering och ökad konkurrens nå en ökad ekonomisk rationalitet (Brante 2014, ss. 335-336). Logiken förutsätter att alla ”marknader” gå att likställa med varuproduktion och där alltså även verksamheter inom offentlig sektor ses kunnas utföras mest rationellt om de styrs efter marknadens ekonomiska kalkylering och dess medföljande principer och mål (ibid. s. 337). *Den nya politisk-administrativa styrningslogiken* kom till ur ambitionen att genom granskande styrning rationalisera och effektivisera offentlig sektors verksamheter med hjälp av några av näringslivets granskningsmetoder, och har kommit att förknippas med New Public Management (ibid. ss. 338-339). Denna logik bygger på antagandet att det finns en given väg för kostnadseffektiv verksamhet, där det är möjligt att översätta kvalitativa mål till kvantitativa mått utan att det uppstår validitetsproblem. Vidare förutsätter modellen att individen är eller kan omformas till att bli det självdisciplinerade subjekt som systemet

efterfrågar och att kontrollen och detaljstyrningen ovanifrån inte ger icke-önskvärda konsekvenser, som missförtroende eller bristande entusiasm (ibid. s. 339).

Det är tydligt att den professionella logiken och dess förutsättningar krockar med den nya politisk-administrativa styrningslogiken och den ekonomiska logiken. Om människan ses vara driven av målrationellt egenintresse så arbetar hen effektivare efter individuella ekonomiska mål än efter godtycklig självupppoffrande. Ett odelat förtroende för professionens kompetens och goda vilja går i direkt motsättning till ekonomiska rationalitet, där övervakning och granskning syns vara det rationella (Brante 2014, ss. 341-342). En försvagad professionell logik ger konsekvenser i just ökad granskning och detaljreglering, där det ställs krav på att organisation och individ gör sig *granskningsbara* (ibid. ss. 342-343), vilket även skapar en ökad efterfrågan av professionella granskare (ibid. s. 344).

4.4. Administrationssamhället

Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg (2014) ger i boken *Administrationssamhället* en bild av att administration har vuxit fram ur ideal om rationalitet och effektivitet till att idag i ökande grad styra och ta i anspråk stora delar av våra liv. Administration beskrivs av Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 40, 43, 45-46) som ett behov som tillkommit i och med arbetsdelningen, där det behövs vad de kallar en *organiserande administration* för att hålla samman och koordinera en organisations olika och spridda verksamhetsdelar över tid och rum, genom att skapa kontinuitet och förutsättningar för dess fortlevnad. Genom administrationen nedtecknas och samordnas det som annars endast skulle finnas i den anställdes huvud.

Forssell och Ivarsson Westerberg menar att många yrken som främst sysslar med administration under senare år har genomgått en professionalisering, från att i hög grad utgöras av okvalificerade sekreterare och assistenter till att idag sysselsätta samordnare och kommunikatörer med högskoleutbildning. Där professioner tidigare huvudsakligen förankrades i en yrkesskicklighet inom ett visst område, ser vi idag en situation där det växer fram nya potentiella professioner som har sin grund i kunskaper om organisation och administration (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, ss. 109-110). I relation till detta har chefens roll flyttats fram, och framställs idag i allt högre grad som ett *eget yrke* snarare än en *funktion* i en organisation. Chefens och ledningens kunskap baseras på ledarskap och ”en

allmän och överförbar kunskap som har med organisationen att göra och inte primärt rör innehållet i verksamheten” (ibid. s. 189).

Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 42, 228) menar att en del av den ökande administrationen har att göra med ökade krav på legitimering, där organisationer måste förhålla sig till krav från externa aktörer såsom politiker, media och intresseorganisationer. Det blir nödvändigt att förhålla sig till dessa externa aktörers krav för att organisationen ska upplevas som legitim, och även om det kan vara möjligt att avstå från att implementera eller följa vissa krav så är detta något som sällan görs, då man vill undvika eventuella negativa följder. Forssell och Ivarsson Westerberg kallar detta *den legitimerande administrationen*, och den syftar till att skapa styrdokument, handlingsplaner, policies och strategier, vilka i sin tur kräver kontinuerlig administration för att hållas uppdaterade och kan även kräva vidare åtgärder för att dokumentationen ska kunna användas av personalen (ibid. ss. 46-47).

Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 197-199) menar att omstruktureringar inom offentlig förvaltning tycks ligga i tiden, och med modeord som New Public Management eller Lean som paroller görs omstruktureringar för att göra förvaltningar till ”riktiga” organisationer med idéer inspirerade av företagsvärlden. Ambitionen bakom dessa omstruktureringar kan vara att skapa en plattare organisation eller omvänt, för att skapa en tydligare hierarki med tydligare kommunikationsvägar och systematik. Detta kan förstås delvis genom legitimitetskrav, där att hålla sig uppdaterad med nya organisationsmodeller ses vara lika med att bedriva en legitim verksamhet (ibid. s. 204).

En av riskerna med den ökade administrationen är att organisationen riskerar att tappa legitimitet (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, s. 234) – de skattepengar som finansierar verksamheten går ju endast till administration! Detta blir något paradoxalt, då en del av administrationen är till för att just legitimera organisationen.

4.5. Grandiositet

Mats Alvesson (2013) framställer i sin bok *Organisation och ledning: Ett något skeptiskt perspektiv* ett, som titeln antyder, skeptiskt perspektiv till organisationsteori. Alvesson (2013, ss. 238-240) menar att organisationer är ytterst påverkningbara och tenderar att följa strömmen i hur andra organisationer agerar för att ”hänga med”. Genom att ta fram handlingsplaner för jämställdhet, strategier för ökad mångfald, eller genom att implementera en ny organisationsmodell, strävar organisationerna att uppnå en viss image av att vara

relevanta, legitima och intressanta. Alvesson menar att detta dock endast leder till skenbara, ytliga förändringar som sällan representeras av ett motsvarande sätt att handla rotar sig i organisationen (ibid. ss. 238-243). Alvesson benämner detta fenomen *grandiositet* och menar att det delvis kan förklaras av en osäkerhet och okunskap för vad en specifik implementering kan innebära, där man som organisation ej vill riskera att sticka ut på ett negativt sätt.

Grandiositet skapar ett växande glapp mellan organisationens image och dess substans, och detta avstånd mellan ideal och handling ställer till det för många av dagens organisationer. Denna försköning påverkar även yrken, där önskad kompetens och prestation blåses upp genom nya fina yrkestitlar (Alvesson 2013, ss. 236-238); anställda på bemanningsföretag blir konsulter, sekreterare blir informationshanterare och, som kanske i denna studies fall, handläggare blir utvecklare.

Glappet mellan hur ett arbete framställs och det faktiska arbetet kan även påverkas av stress eller ständiga omprioriteringar i organisationen (Alvesson 2013, ss. 247-248), där man exempelvis inte hinner med att arbeta med utveckling då arbetsbelastningen är för stor eller politiken plötsligt vill något annat. Om glappet är stort mellan handling och ideal, exempelvis i att strategiskt analysarbete inte används, riskerar arbetet sannolikt att upplevas som meningslöst och ett slöseri med tid.

4.6. Teoretisk tillämpning

Teorierna och deras tillämpning i denna studie kompletterar varandra. Webers teoribildning utgör studiens teoretiska ramverk och används för att förstå Förvaltningen i relation till byråkrati och rationalitet. Weber fångar väl in spänningen mellan sakkunskap, rationalitet och byråkrati men är relativt generell, varför jag sett det nödvändigt att använda ett antal andra teoretiska perspektiv för att belysa vissa aspekter i analysen. Adornos resonemang om administration och kultur bygger delvis vidare på Weber och visar på hur byråkratins formella rationalitet krockar med kulturens materiella rationalitet. Adornos kritiska perspektiv belyser ett antal problem i administration av kultur som kommer att användas för att analysera de utmaningar som intervjupersonerna illustrerar.

Brantes definition av den professionella logiken används för att analysera hur utvecklarens arbete kan betraktas som drivet av en professionell logik, vilka förutsättningar denna logik kräver och om och hur den krockar med andra motstridiga logiker. Tillämpningen av Brantes teori i denna studie kan kritiseras för att vidga professionsbegreppet en aning, men även om

Brantes definition av den professionella logiken grundas i de klassiska professionerna, menar jag att den är användbar i att analysera utvecklare som profession.

Forssell och Ivarsson Westerberg placerar Förvaltningen som organisation i en generell kontext av växande administration och används för att analysera vad det är för administration vi ser och vad det innebär. De ger dock en ganska generell bild som i sig själv inte är särskilt spetsig. Alvessons organisationsteoretiska perspektiv kompletterar här Forssell och Ivarsson Westerberg genom att belysa Förvaltningens organisation och utvecklarnas arbete kritiskt och används för att analysera syftet med de processer som utvecklarna ställs inför.

5. Resultat och Analys

I detta avsnitt presenteras studiens resultat och analys i tre delar, vilka följer de frågeställningar som formulerats inledningsvis.

5.1. Bedömning och kompetens

Denna del behandlar hur bedömningsarbetet upplevs av utvecklarna på Förvaltningen och vilken kunskap och vilka arbetsmoment de ser som viktiga för att göra ett bra arbete.

5.1.1. Kvalitet, smak och objektivitet

I utvecklaruppdraget är kvalitetsbegreppet mer eller mindre närvarande i bedömningen, särskilt i bedömning av ansökningar för utvecklingsbidrag. I bedömningen kan utvecklaren ta stöd av en extern referensperson som är sakkunnig inom området. Hur utvecklarna förhåller sig till kvalitetsbedömningar skiljer sig dock en hel del.

Therese menar att hennes bedömning av kvalitet består av ”mycket sammantaget” och att det handlar mycket om att ta del av kulturaktörens verksamhet. Therese menar att subjektivitet och smak är något som man som utvecklare får försöka hantera: ”Men jag tänker att min smak påverkar säkerligen, i vissa sammanhang. Det tror jag inte jag skulle kunna säga någonting annat än att den gör, men förhoppningsvis inte i någon allvarligare utsträckning.”

Karin berättar att hon använder sig av en bedömningsmodell som tar hänsyn till kompetens, ambition och angelägenhetsgrad vid bedömning av konstnärliga produktioner. Karin menar att detta inte innebär att hon gör rätt eller fel, men att modellen ger henne ett underlag ”som kan berätta för andra vad bedömningen innehåller”. Med stöd av modellen är det för Karin ”inte

längre oroligt att göra de här kvalitetsbedömningarna”. Samtidigt menar hon att: ”[D]et är väl det som är intressant, just det här spänningsfältet. Det måste finnas om man jobbar med konst.” Att ha en modell för bedömning och stöd av referenspersoner menar Karin är avgörande för att hon ska kunna jobba med bedömning av kultur:

Jag kan säga också såhär. Innan vi hade [bedömnings-]modellen och innan jag hade alla mina referensgrupper, så kände jag att jag vågar ju inte gå ut på stan och möta alla dessa människor, för alla kommer ju bara vara skitförbannade på mig. Så den första referensgruppen skapade jag väldigt snabbt, när jag var satt att handlägga bidragsansökningarna. För jag kände alltså jag har ju sån fruktansvärd makt, den vill inte jag ha, utan den vill jag fördela. Så att jag tycker det är en självbevarelsedrift.

Karin menar att hon även kontinuerligt konsumerar en stor mängd kultur inom sitt område, vilket gör att hon har kännedom om relevanta aktörer, hur de arbetar och vilken målgrupp de har. För att förhålla sig till sin egen subjektivitet menar Karin att det krävs att hon analyserar sin egen bedömning och kan kommunicera varför hon gör en viss bedömning:

För att hur mycket jag än systematiserar, så är det alltid en stor portion subjektivt med. Och den subjektiviteten måste jag tydliggöra för mig själv. ”Varför tycker jag det här? Vad handlar det om?” Det kräver en *enorm* medvetenhet, jag kan aldrig bara säga ”det är dåligt, det är bra”. Alltså det finns så mycket som jag måste kunna svara på, om du då säger ”Varför är det dåligt?”, så har ju jag ett *stort* antal parametrar jag måste kunna besvara för varför det är dåligt.

Josefin ser vikten av att ha en referensperson att samtala med vid bedömningar för att stämma av och diskutera olika perspektiv och aspekter av en ansökan. Detta gör processen mer ”rättssäker” och blir ett steg bort från subjektivitet, men hon menar samtidigt att det är ”naivt att tro att man kan vara totalt objektiv när det handlar om konstnärlig produktion”.

Utvecklarnas resonemang visar att det finns en ambition att hålla sig insatta och kunniga inom sitt sakområde för att göra väl grundade bedömningar. Man ser problematiken som Adorno (2001) pekade på, att rollen som expertbedömare öppnar upp för en risk att kritiseras av offentligheten för att bedömningarna är eller framstår som subjektiva och elitistiska, och förhåller sig till detta genom kritisk reflektion, förtrogenhet med kulturområdet och en strävan bort från subjektivitet. Adorno (2001, s. 129-130) menar att kulturadministratörens måste förhålla sig till och avvärja denna kritik, då kulturpolitikens ambition bör vara att utgöra ett alternativ till den kommersiella kulturen och ett sätt att öppna människors medvetande. Det är tydligt att utvecklarnas bedömningslogiker ämnar för något bortom det rent kommersiella, men det finns givetvis anledning att ifrågasätta i vilken mån Förvaltningen alls strävar efter det Adorno ser som kulturpolitikens mål. Skrivelsen från statligt håll, att kulturpolitiken ska

motverka kommersialismens negativa verkningar, togs som tidigare nämnts bort 2009 och ersattes av en kulturpolitik som anses kunna fungera i samklang med kommersiella intressen.

Jacob ser sin sakkunskap som specifik för sitt kulturområde och menar att hans åsikter om en aktör inom ett annat kulturområde inte betyder någonting, då han inte kan bedöma dess kvalitet eller jämföra med andra aktörer. Jacob menar att det inte går att bedöma olika kulturområden på samma sätt, då ”det finns helt olika logiker” för hur man gör ”konstnärliga eller kvalitetsmässiga bedömningar” och hur man arbetar med ett kulturområdes infrastruktur. Inom sitt kulturområde menar han dock att han har förmågan att förhålla sig i någon mån objektivt och se att något kan inneha kvaliteter för viss målgrupp, utan att han själv nödvändigtvis uppskattar det personligen.

Lovisa menar att sakkunskap är avgörande för hennes arbete och att det krävs en stark koppling till kulturområdet och en förståelse för dess logik för att kunna göra en bra analys, men även för att vara trovärdig gentemot kulturaktörerna. Tack vare sin bakgrund som verksam inom kulturområdet, är hon införstådd i kulturaktörernas förutsättningar: ”Och det har ju varit helt nödvändigt. Jag hade inte kunnat jobba på den nivå jag gör om jag inte hade haft den bakgrunden. Det hade inte gått.” Maja ser det som en självklarhet att de kulturaktörer som får verksamhetsbidrag håller hög kvalitet, då hon vet att de är kompetenta. Hon menar att kvalitet är viktigt att ta hänsyn till i bedömningsarbetet, men upplever att vissa begrepp som Förvaltningen använder, exempelvis konstnärlig utveckling, kan vara svåra att förhålla sig till då de inte är helt relevanta för hennes kulturområde.

Bedömningen har flera likheter med den professionella logiken. Utvecklarens arbete bygger på vissa kunskaps- och praktikersystem, där deras särskilda sakkunskap ses som nödvändig för arbetet. Bedömningen vilar på en förtrogenhet med kulturområdet, dess aktörer, dess infrastruktur och interna logik, och kräver en viss frihet att lägga upp arbetet och ta hänsyn till särskilda aspekter och värden. Arbetet syftar till ”det allmänna bästa” (Brante 2014, s. 340) – att säkerställa att den kultur som finansieras håller en viss kvalitet – och legitimiteten tycks hänga på att subjektivitet begränsas, där utvecklaren ses stå till tjänst för en ”objektiv uppgift” (Weber 1987, s. 60).

Det finns dock skillnader i hur utvecklarna förhåller sig till bedömningsarbetet, men då olika kulturområden förhåller sig till olika logiker anses vissa skillnader vara nödvändiga.

Samtidigt riskerar skillnaderna att skapa en tvetydighet på Förvaltningen, där kulturområden bedöms utifrån olika bedömningsgrunder. Skillnaderna gör att bedömningen riskerar att

framstå som oförutsebar, vilket går emot grundförutsättningen för Webers (1987, s. 73) byråkrati.

Skillnaderna till trots, kan det framstå som att bedömningen på Förvaltningen är ganska långt ifrån den kritiska bild Adorno (2001) ger av administration av kultur, där det kalla kalkylerande administrerandet bortser från alla kulturens kvaliteter. Har då Förvaltningen lyckats hantera paradoxen i att administrera kultur? Sakkunskapen, erfarenheten och kompetensens som tycks utgöra grunden för utvecklarens logik tycks inte helt ha erkänts i den grad att den kan verka obehindrat, vilket illustreras nedan.

5.1.2. Sakkunskap och arbetssätt

Flera av de utvecklare jag talat med upplever att deras sakkunskap inom det kulturområde de arbetar med har blivit mindre viktig i beslutsfattningen och att beslut och prioriteringar sker på andra grunder än sakkunskap. Therese beskriver en förändring där de på Förvaltningen har blivit ”mer byråkratiska”:

Där kan jag känna att det har blivit en betoning på strukturer, snarare än på innehåll och analys. Då är jag kanske lite tuff, men det är nog så jag kan uppleva det. Och jag kan också uppleva det som att specialistkunskap och sakkunskap efterfrågas i det sista ledet. Alltså då menar jag det sista ledet, när man kommer till att fatta beslut och kanske göra strategiska prioriteringar inte längre efterfrågas i så stor utsträckning. Alltså sakkunskapen och den expertisen är inte intressant i hela kedjan, upplever jag det som.

Lovisa menar att det är viktigt att Förvaltningen ser komplexiteten i bedömningsprocessen och att det arbete som ligger bakom en utvecklarens bedömning erkänns hela vägen:

Om man inte kan tillräcklig mycket om [ett kulturområde] till exempel, så kanske risken är att man premierar fel aktör istället för att just titta på ”men just den här aktören kan genomföra den här typen av projekt för den har en trovärdighet i alla aspekter, som gör att kapaciteten finns för att verkligen göra det”. Så det är super, superviktigt tycker jag att sakkunniga då, att man ser och vet om och förstår att hela den här bedömningen redan har gjorts, särskilt just trovärdigheten, som med den konstnärliga förankringen då.

Lovisa menar dock att det inte är tydligt vilka ”grundredskap” som utvecklarna har med sig till Förvaltningen i form av ”kompetens, erfarenhet och kunskap” i det kulturområde man arbetar inom. Hon tror därför att det hade varit bra om Förvaltningen hade generella beskrivningar som utvecklarna kan ta stöd av vid bedömning, men även mer utrymme för ömsesidigt lärande mellan utvecklarna. Lovisa upplever att sakkunskapen inte alltid får det utrymme som vore rimligt och menar att det vore bra att förtydliga vilken modell som de egentligen arbetar efter:

Och det handlar ju i slutändan också om vilken typ av sakkunniga vi har och hur den här organisationen bygger på att vi har sakkunniga inom olika områden. Och har vi det så ska den sakkunskapen också användas hela vägen. Och det ska vara tydligt när något annat tar vid och vad det i så fall innebär och vad det är som tar vid i det läget. För den sakkunniga bedömningen är ju då gjord utifrån hela är dess komplexitet, alla våra kriterier och stad och land och hela [regionen] och alla de här perspektiven, allt det där finns ju med i vår bedömning nu. Det har vi redan vaskat fram då och ställt saker mot varandra. Sen görs ju ytterligare en sortering och det är väl där någonstans det kan glappa, eftersom då finns det ju kanske inte alltid en sån stark koppling till själva området. Varför det är så himla viktigt att prioritera just den aktören, framför den aktören. Det bygger ju på en kunskap om hur fältet funkar.

Lovisa menar att utvecklarens prioriteringar ibland kan ändras av ledningen och lyftas bort på ”ganska grunda skäl”. Då utvecklarens prioriteringar går igenom ”två led chefer som inte alls är lika insatta i områdena”, menar hon att det finns en risk att ”det går kunskap förlorad i processen”.

Utvecklarens arbete förhåller sig till något som skulle kunna betraktas som en professionell logik, men arbetet tycks krocka med en annan logik som vägleds av andra mål och inte helt erkänner eller tar tillvara den professionelles specifika sakkunskap. Det står inte helt klart vad denna *andra logik* består i, kanske är Förvaltningens ledning av olika skäl tvungen att förhålla sig till den nya ekonomiska logiken och den politisk-administrativa styrningslogiken som Brante (2014, s. 334) menar utmanat den professionella logiken.

Om Förvaltningen kan sägas ha lyckats med att rekrytera de experter som Adorno (2001) anser är nödvändiga för att kunna administrera kultur, är frågan om den har gjort upp med paradoxen mellan administrationens formella rationalitet och kulturens materiella rationalitet. De upplevelser som utvecklarna illustrerar, där det är otydligt vad som förväntas av deras arbete, vilken kompetens som efterfrågas av ledningen och hur denna kompetens tas till vara, visar på att det finns ett glapp mellan hur Förvaltningen framställer sig som driven av kulturens logik och hur Förvaltningen som organisation faktiskt agerar. Denna motstridighet gör att processen från bedömning till beslut tycks förhålla sig till logiker som ibland går emot varandra och gör att processen framstår som otydlig eller rent av irrationell.

Bertil menar att han kan se en förändring i vilka som rekryteras till Förvaltningen, där fler av de som anställs idag är personer med en generell administrativ kompetens som kanske lika gärna skulle kunna arbeta inom ett annat område än kultur. De som arbetat i organisationen en längre tid har dock ofta en bakgrund inom kulturområdet och en stark koppling till just konst- och kulturaspekten av arbetet. Bertil menar att det i jobbet kan vara bra med en positiv

grundsyn på kultur, men att det i övrigt inte krävs någon djupkunskap eller brinnande engagemang: ”Det är som vilken annan verksamhet som helst, med lite andra hänsyn tagen till kvalitetsmätning och kvalitativa saker och sådär.”

Här skiljer sig Bertil tydligt från flera av de andra utvecklarna. Frågan tycks handla om vilken vikt kritiska värdeöverväganden skall ges i bedömningen, där flera utvecklare tycks ta en ståndpunkt som liknar Adornos (2001, ss. 110-111, 127-128) i att administration av kultur kräver en särskilt kompetens och rationalitet, medan andra, exempelvis Bertil, framhåller att djupgående sakkunskap kanske inte är helt avgörande. Dessa olika perspektiv utgör ytterligare en splittring utvecklarens logik, där en begränsad gemensam kompetens och bedömningsgrund gör att den drar längre ifrån en professionell logik.

Weber (1983, ss. 148-151) menar att byråkratin ställer ständigt ökande krav på fackkunskap hos tjänstemannen, men frågan är om inte den kompetens som efterfrågas av Förvaltningen har förändrats. Kanske är utveckларыrket under en förändring likt den Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 109-110) beskriver, där administrativa kunskaper blir viktigare på bekostnad av sakkunskap. Bertils iakttagelser om vilka som rekryteras till Förvaltningen idag, och även andra utvecklarens frustration över arbetssituationen, talar för att Förvaltningen är på väg att byta skepnad, från en organisation driven av kulturens logik till en organisation med tydligare och kanske mer entydiga mål, driven av en annan logik med flera likheter med den politisk-administrativa styrningslogiken.

5.1.3. Personlig närhet eller systematisering

Under min observation av teammötet lyfter några av mötesdeltagarna problematiken med att utvecklarna arbetar på olika sätt med bedömning och utvärdering av verksamhetsbidrag och att det inte är helt klart vad som förväntas av utvecklaren. Genom att systematisera arbetet menar man att det går göra utvecklarens arbete tydligare och bedömningsprocessen mer transparent. Utvecklarna har dock varit relativt fria att själva lägga upp bedömningsarbetet och avgöra vilka av Förvaltningens mål man prioriterar och hur definitioner tolkas, och det har visat sig inte vara helt lätt att formalisera processen.

Helena saknar en viss systematisering av hur de ska arbeta med bedömning och utvärdering, men vill samtidigt inte ”byråkratisera det ännu mer”, då hon tycker att hela regionen är ”tyngt av policy och riktlinjer och likarättsplaner”, som är viktiga men gör det ”våldigt tungrott”. Helena menar det vore bra med ”lättamma lathundar” som man kan ta stöd av, men menar att det även behövs en frihet att använda sin kompetens som sakkunnig. Hon tror att det är viktigt

att ha en pågående diskussion om hur man förhåller sig till begrepp och definitioner och låta utvecklaren vara en ”reflekterande varelse”.

Jacob upplever att det finns en viss systematisering gällande formulär som kulturaktörerna ska fylla i vid redovisning och formulär som utvecklaren ska fylla i, men att det inte finns så mycket stöd i ”hur man *skall* bedöma”:

För jag upplever ju inte att när jag kom att jag fick ”så här skall du tänka, så här jobbar vi, så här ska vi systematisera, bedöma ansökningar eller redovisningar”. Det upplever jag att det fick aldrig jag, och då är ju liksom min tolkning av det så att säga att nej men om inte det finns, och inte jag fick det när jag började, jag men då finns det ju inte ett systematiserat sätt att tänka. Och då är klart att då skulle jag ju vetat om och fått det. Sen finns det nog säkert ändå någon form av utarbetad praxis, liksom systematiserat sätt att tänka. Men ja, jag har inte sett det, att det finns liksom formaliserat.

Jacob upplever att utvecklarna har ”våldigt olika approach” till arbetet, vilket gör det svårt att gå in i en annan utvecklares arbete. Han menar att detta riskerar att göra Förvaltningen som organisation känslig för förändringar: ”Vi är ju jätteviktiga som individer men vi måste ju ha en struktur där vi är direkt utbytbara.” Jacob illustrerar motsättningen:

Vårt förhållande till våra verksamheter och konstformer ska ju inte vara beroende av våra privata förhållanden, eller våra personliga förhållanden till verksamheterna. Vilket det blir när vi är starka. Och samtidigt så finns det ju så enormt mycket positivt i, också den att faktiskt ha det utrymmet att göra, för liksom- som sagt att våra verksamheter och våra konst- och kulturområden har ju sina speciella utmaningar, och då är det ju viktigt att vi som jobbar med dem har en kunskap, kompetens, förtroendekapital att kunna jobba utvecklande i just det. Men det jobbar man ju fram efter ett tag i nån form av symbios med de man utvärderar. För att kunna ta utvecklarrollen, så måste man ha den.

Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, s. 180) menar att det finns en paradox i att organisationer är beroende av individer samtidigt som de måste göra sig oberoende av individer för att kunna leva vidare, genom ett system för att föra över rutiner och kunskap. Denna paradox tycks vara särskilt påtaglig på Förvaltningen, där värdet av utvecklare med en relation till kulturaktörerna och med kunskap om deras bakgrund ställs mot en bild av att en stabil och legitim organisation inte är beroende av enskilda personer. Förvaltningen verkar dock sakna ett enhetligt system för bedömningsarbetet, vilket gör det personbundet och svårt att föra vidare rutiner och kunskap.

Therese menar att det är viktigt att befinna sig på plats ute hos kulturaktörerna för att få en verklig uppfattning om deras verksamhet och dess kvaliteter:

Att bara läsa, eller bara få avstämning i form utav det [årliga uppföljnings-]mötet, det tycker jag är en hand med tre fingrar. Jag tycker att man måste vara närvarande, för annars- kvalitetsaspekten går ju inte att bedöma utifrån vad du läser i en redovisning eller hör någon berätta. [...] Nej så jag tycker det är jätte viktigt, och där tror jag vi har lite olika syn på om man kan bedriva ett utvecklingsarbete enbart utifrån ett skrivbord på en kulturförvaltning. Eller om det kräver att du tar på dig jackan och ger dig ut.

Therese menar att det finns en stor frihet att individuellt tolka sitt uppdrag som utvecklare och att det inte är tydligt vad som förväntas av utvecklaren, där det tycks vara lika okej att bedriva utvecklaruppdraget från skrivbordet. Detta trots att utifrån hennes perspektiv ”så kan man inte göra en kvalitativ bedömning, kanske inte heller en kvantitativ, men man kan definitivt inte göra en kvalitativ bedömning bara utifrån perspektivet att man tar del av insänt redovisningsmaterial”. Therese menar att närvaron krävs för att få en känsla för kulturaktörens verksamhet, dess atmosfär, klientel och konstnärliga kvaliteter och borde därför erkännas som en viktig del i utvecklarens arbete, exempelvis genom att göra ett antal årliga besök obligatoriska:

För jag tänker att om vi inte anser att det är angeläget att kvalitetssäkra vår kvalitetsbedömning, genom att vara på plats och läsa, så kanske det hänger ihop med att vi inte är måna om att kvalitetssäkra våra prioriteringar och kulturnämndens prioriteringar och förvaltningsuppdrag.

I Webers (1987, s. 74-75) byråkrati är den personligt oengagerade, regelstyrda experten som är frigjord emotioner en förutsättning för en ”objektiv” bedömning, och ett modernt samhälle ställer allt större krav på att en formell rationalitet efterlevs inom allt fler sfärer. Adorno (2001) menar att formell rationalitet redan var förhärskande inom alla områden när hans artikel publicerades 1960, och kanske gäller även detta Förvaltningen. Ambitionen att formalisera bedömningsarbetet tycks dock delvis handla om att lyfta fram materiellt rationella värdeöverväganden som en viktig del i processen, genom att göra personliga besök obligatoriska eller systematisera bedömningen. Byråkratins regler och normer, som Weber (1983, s. 147-148) kallar den opersonliga ordningen, kan bestå av värdeöverväganden, men om inte dessa upptas som gemensamma överenskommelser och tillvaratas rationellt i Förvaltningen, riskerar utvecklarnas spridda bedömningar sannolikt att framstå som irrationella. Sannolikt skulle den sakkunniga bedömningen få en starkare ställning och framstå som mer rationell om vissa delar som ansågs viktiga för arbetet upptogs i den opersonliga ordningens normer.

Till skillnad från flera andra utvecklare, upplever Mårten att det finns en viss struktur som han kan ta stöd av för att hitta rätt i sin roll som utvecklare och tjänsteman. Tack vare ett

systematiserat arbetssätt menar han att man som tjänsteman har ”någonting som man kan luta sig mot, så påverkas inte den relationen man har”, vilket gör att han kan komma med synpunkter på en kulturaktörs verksamhet ”utan att det blir personligt”. Mårten menar att systematiseringen kan vara nyttig för att hitta rätt roll i arbetet och att han kan ”behöva hjälp utav det här administrativa underlaget” för att bli ”lite mer tjänstemannaaktig eller lite mera byråkratisk och lite mera tydlig”, ett stöd som han tror att kanske alla utvecklare behöver. Formaliseringen blir nödvändig för att upprätthålla en viss distans mellan person och organisation, där tjänstemannen kan komma med synpunkter baserade på Förvaltningens opersonliga ordning. Synpunkten blir då ”objektiv”, i den mening att den är lika för alla (Weber 1987, s.73), och riskeras inte att tas personligt eller ses som ett uttryck för tjänstemannens godtyckliga eller nyckfulla åsikter.

Lovisa menar att den personliga relationen man bygger upp som utvecklare kan vara ett problem, då vissa kulturaktörer är väl bekanta med henne och därför riskerar att slarva med ansökningar eller redovisningar, då hon ”känner till vad de gör och vet”. Josefin menar att då det ofta är samma verksamheter som återkommer med ansökningar för utvecklingsbidrag, finns det en risk att man som utvecklare okritiskt betraktar vissa ansökningar då ”det kanske är att man ibland vet så mycket om en aktör att man tänker att det blir bra oavsett nästan”.

Det blir för utvecklaren även nödvändigt förhålla sig till den opersonliga ordningen för att förmå kulturaktören att göra sig granskningsbar – om den producerar undermåliga redovisningar som bara en viss utvecklare kan läsa ut riskerar dess verksamhet att framstå som bristfällig om den granskas av utomstående part. På samma sätt som byråkratin kräver att tjänstemannen underkastar sig den opersonliga ordningen (Weber 1983, ss. 149-152), kräver den även att tjänstemannen som representant av den opersonliga ordningen, förmår det som ska administreras, kulturaktören, att underkasta sig den. I ökande krav på granskningsbarhet skapas det, som Brante (2014, s. 344) noterat, en ökad efterfrågan av professionella granskare. Utvecklaren tycks tvingas att inta rollen som denna granskare, när byråkratin i ökande grad efterfrågar entydiga objekt.

Fredrik menar att tjänstemannarollen kan kräva att han biter ihop och har förståelse för hastiga, politiska beslut som kanske inte alltid följer den riktning som han själv ser att underlaget pekar åt. Fredrik menar att detta kan skapa en splittring mellan privatperson och tjänsteman: ”[S]om privatperson tycker kanske är ett jävla skit, men som tjänsteman så förstår man varför politiken vill det på ett annat sätt. Och man måste vara lojal med deras vilja.” Fredrik anser att objektivitet och distans är avgörande för att Förvaltningen ska fungera:

Annars funkar inte byråkratin, om vi lägger våra emotionella, egna åsikter. Då havererar systemet. Det här bygger ju liksom på en tjänstemannakår som är objektiv och kan ge olika förslag på nånting. Ge olika konsekvenser, man måste liksom ge politikerna en möjlighet att förstå varför- vad deras beslut får för konsekvenser. Man måste också genomföra det, det blir ju konstigt om de folkvalda bestämmer nånting som vi väljer att inte genomföra. Alltså vilka grunder går vi då efter? Så det är liksom, jag älskar ju byråkratin. Den är liksom väldigt- här i Sverige är den ju uppbyggd på ett väldigt bra sätt, tycker jag. Den är tämligen effektiv, den är tämligen liksom- billig kanske till att ta i, men den är kostnadseffektiv tycker jag.

Fredriks resonemang har slående likheter med Webers (1987, s.72) beskrivning av byråkrats effektivitet. Förvaltningen, likt Webers byråkrati, kräver objektiva tjänstemän drivna av något högre än egenintresse och fria från emotioner och egna åsikter. Till skillnad från Helena som upplever att arbetet är tyngd av policier, upplever Fredrik att byråkratin är effektiv. Frågan är i vilken mån det är möjligt, eller önskvärt, att optimera byråkrats effektivitet på Förvaltningen, genom entydighet och minskad friktion.

5.2. Administration, utveckling och stelhet

Den nya politiken i regionen och den sänkta kulturbudgeten tycks ha brutit det stabila läge som funnits på Förvaltningen under en tid, där det nu blivit nödvändigt att fråga sig vilken verksamhet som ska prioriteras och på vilka grunder. Denna del fokuserar på hur utvecklarna ser på det material de samlar in och de analyser de gör och hur de upplever att deras arbete används som underlag till beslut av ledning och politik. Den belyser även hur utvecklarna upplever att de kan påverka och förändra arbetet.

5.2.1. Administration eller utveckling

Karin upplever att det har skett en tydlig ökning av administrativt arbete och antal möten och menar att det är både frustrerande och svårt att försvara: ”Det är ett *gigantiskt* slöseri och det är inte försvarbart. Vi drar ned på bidragen där ute, men vi ägnar mer och mer tid åt administration och möten här inne.” Karin menar att det är otydligt vad cheferna vill ha ut av henne som utvecklare och vad all administration ska syfta till:

För idag så känner jag så. De som har fått verksamhetsbidrag, de sitter där och får sina verksamhetsbidrag. Och alla de här ansökningarna, uppföljningarna, jag säger igen det är ett spel för gallerierna. Alla lägger ner så mycket tid, institutionerna lägger ner *så* mycket tid och sen ska de då beskriva kostnadsökningar för de två kommande åren, i förhållande till vad de har för utvecklingsidéer och tankar och så. Vilken av organisationerna har fått en höjning över huvud taget? Mer än möjligtvis pris och löneuppräknings. Ja det är ju nästan ingen. Och hur många år har jag inte pekat på olika,

de *måste* få en höjning nu. Och det är ju löjligt, de har ett litet, minimalt verksamhetsbidrag. De söker två gånger om året ett utvecklingsbidrag. Vi beviljar dem det en gång. Alltså, och vi tycker de är viktiga och de får det årligen. Vi *måste* lägga det *på* verksamhetsbidragen, så att de slipper att lägga ned massa tid på att söka och vi slipper administrationen. Ja men det händer ju ingenting. Det händer ingenting. Och jag säger det att jag hyllar rättssäkerheten och jag tycker det har blivit mer rättssäkert, men det är mycket jag inte fattar varför man beslutar ditten eller datten. Så att... [suck]... jag vet ju att för mottagande av verksamhetsbidrag så är det ju skönt att ha en sakkunnig individ här, men numera känner jag så ”ja men det där kan väl bara administreras, vem som helst”.

Ökningen av det administrativa arbetet tillskriver Karin delvis kultursamverkansmodellen:

Och samverkansmodellen tar ju *enormt* mycket av vår tid. Hej och hå alltså, det är ju så mycket möten och... [suck] Ja ibland så kan jag bli irriterad och tänka att ”Det här är ju bara ett spel för gallerierna. Vad har det kommit ut ur alla våra samråd?”

Bertil menar att redovisningen har ökad flerfaldigt i och med kultursamverkansmodellen, då Statens Kulturråd bestämmer vad som ska redovisas för de verksamheter som får pengar av staten genom kultursamverkansmodellen. Detta har inneburit att mycket material samlas in för att Kulturrådet efterfrågar det. Bertil menar dock att materialet inte används så mycket av Förvaltningen och att Kulturrådet har kritiserats för att informationen inte heller används av dem. Antalet anställda har ökat i och med den växande administrationen, vilket Bertil menar även beror på att det utvecklande arbetet på Förvaltningen har ökat. Samtidigt har det från politiskt håll talats om minskad administration:

Så det där blir ju intressant att se vad vi får för organisation framöver nu, om då säger att man ska minska på administrationen, så gäller det ju att ledningen vet vad det är för någon typ organisation man vill ha. För vill man ha en organisation med utvecklare, då måste det utrymmet finnas i tjänstefunktionen ju.

Genom kultursamverkansmodellen ställs det ökade krav på det Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) benämner legitimerande administration, där staten som extern intressent som ställer krav på redovisning, vilket leder till ökad administration för att Förvaltningen ska göra sig granskningsbar. Brante (2014) menar att en försvagad professionell logik och en stärkt styrningslogik innebär ökade krav på att organisationer själva gör sig granskningsbara, och utvecklarnas utsagor illustrerar hur även Förvaltningen måste förhålla sig till styrningslogiken och även anpassa inrapporteringskraven för bidrag.

Likt Adorno (2001, ss. 108, 119-122) påpekat är kulturaktören tvungen att förhålla sig till administration, och förutom dennes interna administration i budgetering och planering måste den uppfylla de kraven som ställs från Förvaltningens administration och göra sig

granskningsbar. Den ökade administrationen riskerar dock att bli ett legitimitetsproblem för Förvaltningen, liksom Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, s. 234) påpekat, där Karin menar att all tid de lägger på administration och möten inte är försvarbar gentemot kulturaktörerna och där politiken har uttryckt en vilja att minska ned på administrationen. Är det då så enkelt som att bara minska administrationen?

Josefin menar att det pågår ständiga diskussioner om hur de ska förbättra olika delar av arbetet på Förvaltningen, men att det kan vara svårt att ta det vidare då det hela tiden dyker upp nya prioriteringar:

Vi ser ju över våra processer hela tiden, men det är också vad vi hinner göra och vad vi- Ja men nu, alltså så fort det blir- nu blir det ju en ny politik här. Ja och då blir det de här med den här översynen av bidragsstrukturen. Så det kommer liksom nya prioriteringar hela tiden som gör att det här, som ändå har en viss rutin men den är kanske inte den optimala, att de faller bort lite.

Karin menar att hon kontinuerligt påtalat brister på saker som saknas eller är felaktiga i deras arbete, men att inget har förändrats. Det startas nya processer med jämna mellanrum för att på olika sätt utveckla Förvaltningens arbete, men mycket tycks antingen rinna ut i sanden eller resultera i obetydliga skillnader. Karin sammanfattar sin upplevelse:

Jag kan också säga såhär. Så ska vi göra en förändring. Och så sitter vi en hel termin och jobbar med den här förändringen. Och slutprodukten, alltså den är så snarlik den första så jag fattar överhuvudtaget inte varför vi har suttit fem människor och jobbat med en produkt i över ett halvår och så är det inte större förändringar.

Jacob menar att det inte riktigt finns det ”öppna klimatet för ett förändringsarbete” på Förvaltningen för att kunna ta fram en strukturerad modell att jobba efter, vilket han menar hänger både på medarbetare och på ledningen, som ”inte riktigt pekar så”. Då varje utvecklare i hög grad varit fri att tolka sin egen roll och identitet som tjänsteman, blir det lätt att någon känner sig utpekad:

Och lite känner jag också i diskussioner att man efterlyser väldigt mycket och att någon annan skall, någon borde, och det borde finnas den här strukturen. Och sen så fort man liksom går in och liksom vill, ja med det att ”Så här ska ni göra”, så är det väldigt lätt för oss att tycka att ”Oj, är det nåt fel på det jag har gjort”, att liksom det blir ett påhopp, på nåt sätt att man själv har jobbat så att säga, för att. Men det stämmer överens. Alla andra ska liksom följa system, bara jag får göra som jag vill, och kan skylla på någon annan.

Utvecklarna visar olika problem med att utveckla den interna verksamheten på Förvaltningen. Likt Alvesson (2013, ss. 247-248) påvisat, riskerar omprioriteringar och stress begränsa möjligheten att arbeta med utvecklingsarbete, och på Förvaltningen tycks även friheten i att

tolka utvecklaruppdraget skapat en motvilja till förändring. Resultatet tycks vara en arbetssituation snarlik den Alvesson illustrerat (ibid, ss. 238-243), präglad av arbetsmoment som inte resulterar i något och därför upplevs som tidsslösande. Löftet som yrkestiteln utvecklare bär med sig, där att den anställde ska arbeta strategiskt med att följa upp, fördela stöd och bygga upp strukturer för ett stärkt kulturområde, kan inte införlivas om inte utvecklarens analys används i praktiken eller om inte utvecklingsarbete faktiskt resulterar i något.

Kanske saknas det en reell ambition hos ledningen att faktiskt genomdriva förändringar? Det kan låta seriöst att tala om att man som organisation arbetar med utvecklingsarbete, men om det inte ligger någon substans i arbetet med en ambition om faktiska förändringar, så skapar det mest frustration. Om vi följer Forssell och Ivarsson Westerberg (2014), och även Alvesson (2013), kanske Förvaltningen som organisation ser sig tvungen att förhålla sig till nya organisatoriska modeller. Kanske ligger det i tiden att ha en arbetsplats med många "avhierkariserande" möten, utvecklingsarbeten och samråd, och att detta är en del i att bygga Förvaltningens självbild som en legitim och aktuell organisation? I praktiken ser vi att detta upplevs skapa extraarbete i form av möten utan substans eller utvecklingsarbete utan resultat.

Förutom möten och utvecklingsarbete, läggs mycket tid på administration, utvärdering och bedömning och det finns en upplevelse även här av att utvecklarens arbete inte används och att det inte sker några förändringar, oavsett hur många gånger utvecklaren påpekar att en förändring är nödvändig. Så varför sker inte förändringar? En del av förklaringen tycks ligga i en stelhet fördelningssystemet, delvis orsakat av en brist av politiska prioriteringar.

5.2.2. Stelhet, kommunikation och kunskap

En stor del av Förvaltningens budget går till verksamhetsbidrag och framförallt till de stora institutionerna. Verksamhetsbidragen är en central del i Förvaltningens kulturpolitiska arbete, men flera utvecklare upplever att det är svårt att påverka kulturaktörerna med verksamhetsbidrag och att politiken sällan gör större förändringar i fördelningen.

Bertil menar att det inte har skett särskilt många förändringar i stort gällande hur Förvaltningens pengar fördelas och menar att det vore nyttigt att se över systemet i stort för att se om resurserna verkligen används på bästa sätt. Det är kulturnämnden som beslutar om verksamhetsbidragen och Bertil menar att "man tar bort och man lägger till lite bidrag utan nån djupare analys". Trots att det kan finnas kunskap "på handläggarnivå" hinner denna "inte riktigt tas om hand" vid beslut, och vid de tillfällen man som utvecklare får göra en dragning

för politiken handlar det om att ge en överblick och då finns det inte tid att gå in på detaljnivå, vilket gör att budgetbesluten blir ”ganska grova” jämfört med ”all den information som finns kring verksamheten”. Bertil menar att man inte ska lägga ”för mycket tid på uppföljning, om man inte använder sig av datan”, men att det finns tendenser att ”man kanske mäter för att man *kan* mäta saker och ting”.

Maja menar att det handlar om politiskt mod att besluta om större förändringar i fördelningen av verksamhetsbidrag, men att det inte finns någon som driver på att något sådant ska ske. Hon menar att det är svårt att ändra fördelningen genom att exempelvis plötsligt sänka en kulturaktörs verksamhetsbidrag: ”det går ju liksom inte, då slår man ju undan benen på verksamheten helt så.” Maja menar att det inte gjorts några större förändringar i fördelningen inom kultursamverkansmodellen, utan upplever att ”den är väl rätt så statisk”.

Jacob menar att det finns en stelhet i fördelningssystemet som delvis beror på att politiken inte vågat göra omprioriteringar, då man saknar kunskapen att försvara ett beslut och bemöta den kritik som skulle följa:

[D]et finns en politisk osäkerhet, okunskap, okompetens [sic], eller framförallt rädsla, osäkerhet att ta beslut som innebär att nån får det sämre. Det är liksom grund så att säga, man är liksom inte mogen för det. Att stå för det. För oavsett vilken verksamhet det skulle handla om så blir det ett ramaskri nånstans. Och då är det bekvämare att inte liksom ta i den frågan, oavsett. Ja men det måste vara en sån *grav* misskötsel, på nåt sätt.

Denna osäkerhet hos politiken blir ett problem för utvecklarens arbete. Om det knappt görs några justeringar av verksamhetsbidragen, så blir det svårt att påverka verksamheterna och stora delar av Förvaltningens budget blir då ”låst”. Om man som utvecklare år efter år noterat att en verksamhet ”inte riktigt uppfyller fundamentala krav”, anser Jacob att det ”borde få konsekvenser, att man medvetet prioriterar bort saker som vi tycker är viktiga”. Samtidigt menar Jacob att utvecklarrollen är en svår, dubbel roll, där de dels ska följa upp kulturaktörernas verksamhet och kontrollera att de uppfyllt villkoren, dels ”värna dem” och ”jobba för att de ska få pengar”. Denna situation gör det svårt att arbeta med strategisk utveckling: ”Vi har de dubbla rollerna och vi har egentligen inte möjligheten, mandat eller resurser att kunna jobba utvecklingsinriktat. För alla våra pengar är låsta i verksamhetsbidrag och våra styrmedel är ju pengar.”

Utvecklarna visar på olika sätt hur arbetet begränsas av en stelhet eller låsning. I Webers (1983, ss. 148-151) byråkrati har tjänstemannen nödvändigt mandat och ”tvångsmedel”. På Förvaltningen är detta ”tvångsmedel”, eller snarare styrmedel, pengar, vilket utvecklarna inte

upplever sig kunna använda som de skulle behöva, då politiken varken tycks våga sänka verksamhetsbidragen eller vilja höja dem. Det tycks finnas ett glapp mellan utvecklarnas kunskap och den kunskap som når politiken, vilket till skillnad från Webers byråkrati innebär att auktoritetsutövningen baserad på kunskap begränsas, snarare än att bli en maktfaktor för utvecklarna och Förvaltningen (ibid. s. 153). Till skillnad från Weber, tycks en modern organisation inte kunna undandra sig kritik genom att hemlighålla sin verksamhet bakom högar av svårtydda dokument, utan snarare, likt Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 42, 228) noterat, vara tvungen att kommunicera och tydliggöra sin verksamhet till externa intressenter som politiker och medborgare.

Fredrik menar att det kan vara svårt att veta hur mycket man som tjänsteman får påpeka om en kulturaktörs verksamhet. Han menar att de kan ”pusha så långt som vi har mandat till” utifrån kulturplanen, men då villkoren för verksamhetsbidrag är relativt ”luftiga”, kan det vara svårt att påpeka att en verksamhet måste förbättra något område. Fredrik menar att Förvaltningen tidigare hade en tydligare styrning av verksamheterna, men att man nu har gett dem lite mer spelutrymme. Detta ser han samtidigt som något positivt, då det öppnar upp för en ”levande, bra diskussion” med kulturaktörerna om exempelvis utmaningar inom kulturområdet.

Utan mandat eller styrmedel och med ”luftiga” villkor blir det svårt att påverka kulturaktörerna. Samtidigt ser man det nödvändigt att inte styra för mycket. Sannolikt förhåller Förvaltningen sig till den pågående mediedebatten, där kulturpolitiken kommit att kritiserats för att vara för styrande. Kritiken har dock främst handlat om att kulturen ansetts ha styrts utifrån vissa värden och viss tematik, medan problemet på Förvaltningen framförallt handlar om en avsaknad av dynamik i fördelningssystemet som begränsar möjligheten att pengar används på bästa sätt. Kanske har kritiken mot politisk styrning gjort Förvaltningen extra försiktig och begränsat dess möjligheter att överhuvudtaget komma med åsikter om kulturaktörernas verksamhet?

Jacob menar att stelheten skapat osäkerhet bland utvecklarna på Förvaltningen i vad syftet är med att analysera och utvärdera:

Finns väl en upplevelse, osäkerhet, på vad är syftet, varför gör vi våra utvärderingar, vem skriver vi för, vad spelar det för roll? Så. Och då liksom måste man, tänker jag, att jag måste *tro* att det spelar roll, annars är det ingen idé att göra det. Och samtidigt måste jag då titta på, nej men vad är det, eftersom jag tror det spelar roll så är det ju väldigt viktigt att veta vad är det vi vill ha reda på. Alltså så att man inte slentrianmässigt bara

frågar saker, utan tar reda på vad är det vi vill egentligen, och varför? Och vad ska vi göra av det.

Om inte utvecklarnas analyser och underlag ges utrymme och plats att användas i strategiska prioriteringar, riskerar utvecklare att bli en yrkestitel som är en del av det fenomen Alvesson (2013) benämner grandiositet – en image som har liten substans och relation till det faktiska arbetet. Ska utvecklaren kunna arbeta *utvecklande* är det nödvändigt att analyser och underlag kan användas för att påverka fördelningen av resurser, annars kan syftet med att jobba utvecklande ifrågasättas.

Utvecklarna illustrerar ett arbete där sakkunskapen tycks vara central. Bedömningen följer en materiell rationalitet baserad på värdeöverväganden som inte bara är kontextbunden för en allmän kulturlogik, utan även det specifika kulturområdet utvecklaren arbetar med. Kalberg (1980, ss. 1155-1156) menar att den materiella rationalitetens kontextbundenhet gör att den inte går att bedöma som mer eller mindre rationell för utomstående, vilket tycks stämma överens med utvecklarnas utsagor. Detta innebär dock ett problem för utvecklarens bedömning – hur kan en bedömning försvaras om dess rationalitet inte kan förstås av exempelvis politiker? Sannolikt är det därför nödvändigt att arbetet, om det ska kunna verka enligt sina interna kunskapssystem, kan förhålla sig till en professionell logik och erkännas en viss autonomi och diskretion och inte krävas att vara totalt granskningsbart eller kunna förstås ur en ekonomisk logik.

5.2.3. Underlag

Förvaltningen samlar årligen in ett relativt omfattande material från kulturaktörerna med verksamhetsbidrag, bestående av en övergripande beskrivning av verksamheten och ett kvantitativt material. Det kvantitativa materialet grundar sig i det material som Statens Kulturråd efterfrågar för de verksamheter som får statliga pengar genom kultursamverkansmodellen, och trots att detta endast gäller en knapp fjärdedel av de kulturaktörer som får verksamhetsbidrag av Förvaltningen, så har alla verksamhetsbidragstagare samma inrapporteringskrav. I samband med inrapporteringen har även ansvarig utvecklare ett möte med kulturaktören. Utifrån detta underlag, och eventuell övrig korrespondens och erfarenhet, gör utvecklarna en uppföljning av hur kulturaktören har uppnått villkoren för verksamhetsbidrag och en samlad analys över det kulturområde utvecklaren arbetar med.

Therese menar att utvecklarna producerar mycket underlag som skulle kunna användas vid beslutsfattning, men att det är oklart var analyserna och redovisningarna hamnar: ”Så jag är

osäker på ifall det samlade materialet är föremål för en riktigt bra analys ifrån förvaltningsledning. Jag kan inte säga det, för jag kan inte känna det riktigt.” Therese menar att Förvaltningen misslyckats att kommunicera till politiken varför deras verksamhet är en angelägenhet, något som blev tydligt i det nya politiska och ekonomiska läget:

Jag tänker att fem över tolv komma på att politikerna i regionfullmäktige inte har en susning om vad vi gör, förutom att det går pengar till [institution]. Jag tänker ”Åh vad synd. Jättesynd”. Jag tänker att där har vi lite grann att ifrågasätta oss själva. Alltså hur kommunicerar vi, hur berättar vi vår historia? Och det är lite sent att komma på det.

Therese menar att Förvaltningen skulle behöva jobba mycket mer ”djuplodande”, då hon upplever att det finns ”en avsaknad av reflektion inom förvaltningen”. Hon menar att utvecklarna skulle behöva arbeta mer gemensamt med att ta fram analyser och helhetsbilder som förmedlas till politiken, vilka skulle kunna utgöra underlag att faktiskt göra kvalificerade prioriteringar utifrån men även visa på angelägenheten i Förvaltningens arbete för politiken och medborgarna i regionen:

Men priogruppen måste ju vara politikerna. För det är ju politikerna som är- vi är utförarna och det är politikerna som är beslutsfattare. Och fattar inte politikerna att ”Nä det är inte badbollar vi jobbar med utan det är fotbollsskor”, så är det ju jävligt svårt liksom att...

Lovisa menar att det är viktigt att Förvaltningen är förberedda med underlag och analyser, så att de, när politiken väl efterfrågar det, kan visa på vilka prioriteringar som utvecklarna bedömer är nödvändiga och ”pedagogiskt kunna förklara varför det är viktigt och vad effekterna blir”. Lovisa menar att det är nödvändigt att kontinuerligt informera politiken och utmana de föreställningar som kan finnas om konst och kultur, då det ”kan vara svårt att begripa annars varför vi jobbar som vi gör och att det krävs olika typer av insatser”.

Josefin menar att det finns ett glapp mellan den kulturverksamhet som har bedrivits med medel från regionen och den bild som ges till politiken. De har inte någon tydlig systematik på Förvaltningen för att kontinuerligt återkoppla till politiken och mer ingående beskriva kulturaktiviteten, vilket är något som hon menar att de har pratat om ”återkommande” men att det inte har hänt så mycket:

Så [politiken] är ganska långt ifrån, distanserad från verksamhetsbidragsmottagarna. Och så har det ju alltid varit och så likadant med utvecklingsbidragen känner jag också är sådär att vi inte har nån systematik där riktigt för vad politiken ska få veta om de projekt som genomförs. Där upplever jag att det finns ett glapp också. Att vi beviljar medel som går ut och sen kommer det in redovisning och vi godkänner den. Och sen så hamnar det liksom i en pärm då som går runt på politiken. That's it liksom.

Med en begränsad uppfattning av kulturaktörernas verksamhet blir det svårt som politiker att prioritera kultur framför andra politikområden, som kanske framstår som mer angelägna. Det maktövertag som Weber menar att byråkratin har gentemot politik eller ledning genom sin kunskap och kännedom om de ”faktiska förhållanden” (Weber 1983, s. 153), blir på Förvaltningen ett problem där okunskap hos politiken blir ett hot mot dess verksamhet. En byråkrati där kunskap inte når fram riskerar att tappa den aspekt som gör den särskilt rationell. Fredrik menar att det kan vara svårt att möta politikens behov av att fatta snabba beslut med relevant underlag. Förvaltningen hinner inte ”riktigt med som organisation”, då det krävs att de snabbt ska kunna samla en bild och visa på resultat av beslut. Fredrik menar att detta var något som märktes i det senaste budgetbeslutet:

Hade vi haft den helhetsbilden så hade det kanske varit lättare att redan nu liksom ”ja men nu har vi tre veckor på oss att bestämma var vi ska skära bort [x antal] miljoner. Var ska vi ta dem? Skär vi där, vad händer där”? Nu blev det liksom, tyckte jag nog, ganska liksom snabba puckar.

Fredrik menar att politiken främst är intresserad av att fokusera på nya satsningar, men inte lika intresserade av att följa upp den verksamhet som bedrivits. Detta gör det svårt att visa på effekterna av en nedskärning: ”Men vi kan ju inte undersöka det, för vi vet ju inte hur resultatet förrän två-tre år. ’Hur blev den här nedskärningen?’ Och sen är inte politiken intresserad av ett sådan resultat, så kommer det ju aldrig upp till ytan.” Fredrik menar att det är viktigt att följa upp den verksamheten som bedrivits, skapa helhetsbilder och förmedla dem till politiken: ”För att har du inget argument som säger att saker och ting blir bättre när man satsar på det, så är det ju svårt att för en politiker att satsa på det.”

Mårten är inne på ett liknande spår och menar att det är viktigt att hitta sätt att värdera och lyfta fram vad olika kultursatsningar har resulterat i. Om satsningar inte blir ordentligt utvärderade menar Mårten att risken är att ett kulturprojekt endast sammanfattas ”Åh nu har vi haft så roligt i skolan, vi har jobbat med [ett kulturområde] ett helt år liksom”, då man kanske saknar verktygen för att visa på vad ett projekt gav och vilket värde det bidrog till. Om uppföljningen bara rinner ut i sanden och man inte lyfter fram värdet av ett projekt, blir det svårt att argumentera för varför man ska satsa pengar på kultur.

Även om ett modernt samhälle ställer allt större krav på att bedömning sker baserat på kunskap av specialiserade experter, där Weber (1983, ss. 151-152) menar att det enda alternativet till sakkunniga bedömningar i byråkratin är okunskap, tycks distansen till politiken skapa en situation som gör det svårt för Förvaltningen att basera beslut på

sakkunskap. Paradoxen mellan kulturens och administrationens logik, som Adorno (2001, s.113) talade om, tycks ställa till problem på Förvaltningen, där byråkratins krav att reducera det som ska administreras till friktionsfria entydigheter hamnar i motsättning till sakkunniga och djupgående bedömningar. Kanske är en del i Förvaltningens problem med att kunna leverera helhetsbilder till politiken, att det inte riktigt låter sig göras då kulturens logik kräver djupgående analyser och värdeöverväganden, vilka byråkratin förhåller sig likgiltigt till.

Weber (1987, ss. 87-89) menar att mängden dokument som byråkratin producerar lätt gör de högst upp i byråkratin hjälplösa, men i den regionala kulturpolitiken kanske ett bristande intresse bland politiker gör att dessa dokumenthögar inte ens tas i beaktning? Frågan är om byråkratin, i sin intolerans för tvetydigheter, riskerar att bli irrationell, när den endast efterfrågar kalkylerbarhet och information, inte värdeöverväganden. I Förvaltningens fall tycks denna irrationalitet visa sig i att politiken fattar beslut utan, vad utvecklarna bedömer, tillräckligt underlag eller kunskap.

5.3. Organisation, identitet och ambition

Detta avsnitt fokuserar på Förvaltningen som organisation och dess övergripande mål i relation till politiken och hur detta upplevs påverka Förvaltningens identitet.

5.3.1. Hierarki

Det har generellt sett skett en ökning av separata resultatenheter inom kommun och landsting, vilket även har resulterat i att antalet chefer i offentlig verksamhet har ökat mellan åren 2000 och 2012, särskilt inom just landsting (Forssell & Ivarsson Westerberg 2014, ss. 98-99, 197). Denna förändring syns även på Förvaltningen, som tidigare hade en chef men nu är uppdelad i ett antal enheter med varsin enhetschef som i sin tur svarar till förvaltningschefen. Denna omorganisation skedde i samband med att regionen gick in i kultursamverkansmodellen och flera av utvecklarna jag talat med vittnar om en ökad hierarki i och med omorganisationen av Förvaltningen.

Bertil menar att det skedde en tydlig förändring till en mer hierarkisk organisation i och med omorganisationen. När Förvaltningen endast hade en chef var arbetet delegerat på ett annat sätt där utvecklaren hade ett ”helt annat mandat”. De hade inte ”den hierarkiska organisationen”, utan en ”mycket mer nivellerad modell”. Bertil menar att i och med omorganisationen upplevde ”nästan samtliga” att: ”det var en tillbakagång igen till ett hierarkiskt system som vi hade lämnat en gång i tiden så. Lite märkligt kändes det.”

Även Therese menar att den mer hierarkiskt betonade organisationsformen har gjort att utvecklarna kommit längre bort från beslutsfattandet. Tidigare var organisationen plattare och Therese upplever att ledningen då hade ”en annan ordning” som bättre tog tillvara på analys och underlag och där det var lättare att arbeta med kulturområdets infrastruktur. Hon menar att även möten med verksamheterna i ökad grad sker på chefsnivå, utan berörda utvecklare, och att de inte heller finns utrymme att förmedla vidare kunskap i alla lägen. Detta då det inte finns något tydligt system för när information når vidare och när den inte gör det och Therese upplever att det är kopplat till något som ”kan vara godtyckligt, kan handla om personkemi”. Therese menar att denna otydlighet går emot den struktur som Förvaltningen har strävat efter i övrigt, genom att exempelvis utveckla tydliga styrdokument som arbetslaget är bekväma att arbeta efter:

Och då tänker jag att om det är så att man ifrån ledning eller liknande tänker att sakkunskapen och expertisen är underordnad, så är det ju någonting som är bra för alla att känna till. Och även för mig, för då kan jag ju lite grann lägga ner den tanken att ”varför efterlyses det inte?”

Det tycks finnas en koppling mellan den nya, mer hierarkiska organisationen på Förvaltningen och utvecklarnas upplevelse av att sakkunskapen blivit mindre viktig vid beslut. Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, s. 189) menar att chefsrollen allt mer har gått från att vara en funktion på en arbetsplats till att vara ett yrke, och i detta blivit ett eget expertområde med liten anknytning till organisationens kärnverksamhet. Om denna tendens överensstämmer med Förvaltningens ledning är oviss, men genom att introducera enhetschefer med makten att göra prioriteringar och beslut blir resultatet att dessa beslut grundar sig mindre i sakkunskap, då en chef omöjlig kan besitta sakkunskapen hos varje enskild utvecklare.

Mona menar att det i och med omorganisationen på Förvaltningen har ”blivit en mycket tydligare ordning” där det är ”mycket mer utkristalliserat vem gör vad och varför”. Även Karin upplever att Förvaltningens arbete har fått en tydligare struktur, där det tidigare var mer trevande och ”ad hoc”. Karin menar att organisationen är ”väldigt logisk”, men upplever att avståndet till politiken blivit ”gigantiskt” och att utvecklarna inte används tillräckligt mycket till att förmedla bilder av kulturaktörernas verksamhet och förutsättningar. I distansen till politiken skapas det ett glapp, där en politisk prioritering ibland kan krocka med Förvaltningens övriga arbete: ”Men som sagt det är politiken som bestämmer. Men jag är inte säker på att de vet bakgrunden till de beslut de sen fattar, eller innehållet i de beslut de fattar.”

Helena menar att uppdelningen i enheter har resulterat i en bristande kommunikation på Förvaltningen, där det är svårt att få reda på hur de olika kulturområdena förhåller sig till en strategi och svårt att få till samarbeten mellan områden: ”Om vi hade haft en enhet, en chef, till exempel, så hade det kanske varit naturligare att ha de här samtalen.” Therese menar att uppdelningen i enheter är ”helt oförståelig”, då den hämmar samarbete och utveckling på Förvaltningen och gynnar inte ”en gemensam bild eller ett gemensamt angreppssätt”. Om alla utvecklare hade varit i ”samma låda” menar Therese att det hade varit lättare att arbeta fram en gemensam förståelse för vad utvecklar- och handläggrollen innebär och det hade även stärkt ”dialogen kring konst, som nu inte finns”.

Även om omorganisationen upplevs ha lett till en tydligare ordning på Förvaltningen, tycks den mer hierarkiska strukturen och indelningen i enheter komma i konflikt med den professionella logiken. Brante (2014, ss. 340-341) framhåller att logiken bygger på en möjlighet att organisera arbetet kollegialt och där arbetets incitament och motiv inte motverkas av andra intressen, men dessa verkar vara begränsade på Förvaltningen. Motsättningen mellan hierarki och en professionell logik framstår dock inte som nödvändig. I Webers (1983, ss. 147-148) byråkrati symboliserar chefen endast den opersonliga ordningen och har inte mandat, kanske inte ens kunskap, att gå in i tjänstemännens arbete. På Förvaltningen tycks sakkunskapen snarare hamna i konflikt med otydligheter i den opersonliga ordningen, snarare än med hierarkin i sig.

Problemet kan betraktas som en krock mellan två delvis motstridiga rationaliteter. En formell rationalitet som på något sätt ska maximera resultat i förhållande till de pengar som spenderats, och en materiell rationalitet som tar hänsyn till andra värdeöverväganden såsom angelägenhet och konstnärlig kvalitet. Förvaltningen i sin nuvarande form är tvungen att förhålla sig till båda dessa. Denna krock visar på att utvecklaren, i sin nuvarande roll, kanske förhåller sig till sitt arbete på ett sätt som gör att administration av kultur inte kan ske så friktionsfritt som Webers (1987, s.72) byråkrati förutsätter. Kanske är Förvaltningens opersonliga ordning även den driven av regler som inte kan tolerera utvecklarens bedömning och dess många värdeöverväganden, drivna av en materiell rationalitet, men att dessa regler inte alltid är tydliga för utvecklarna.

Weber (1983, ss. 56-57) menar att materiell rationalitet många gånger är motstridig till formell rationalitet och kan förkasta dess kyliga kalkylerande, men att de ibland kan sammanfalla (ibid. 73). Då utvecklarens uppdrag ändå innebär någon form av nyttomaximering i förhållande till pengar kanske rationaliteterna inte alltid kolliderar, vilket

möjliggör att Förvaltningens verksamhet då kan bedrivas utan större konflikter. Den nuvarande kontexten, med ny politik och sänkt budget, ställer dock ökade krav på en formell rationalitet som har förmågan att maximera resultat till minsta möjliga kostnad. Här räcker inte det material som utvecklarna producerat, kanske är det inte ens relevant, och istället fattas beslut på rent formellt kalkylerande.

5.3.2. Kulturpolitikens roll och organisationens identitet

Mårten menar att det kan vara svårt att synliggöra kulturaktörernas verksamhet och menar att det kvantitativa underlaget är väldigt inriktat på "hur många och hur mycket", vilket gör det viktigt att försöka lyfta fram olika aspekter av verksamheten, såsom regional spridning och målgrupper, i kvantitativa termer. Helena menar att de inte använder sig av det kvantitativa materialet så mycket, då det är "så svåra verksamheter att ställa bredvid varandra och sammanställa". Därför tycker hon "att det är svårt att prata siffror ibland, för när du pratar siffror så slår du ihop verksamheter som kanske inte borde slås ihop". Karin menar att det måste finnas en tanke bakom det material de samlar in: "Men samla inte in massa uppgifter som vi inte vet hur vi ska använda, det tycker jag att vi gör för ofta här nämligen. Och de som samlar in det vet inte heller riktigt vad det betyder, vad det handlar om."

När man efterfrågar statistik för exempelvis publik eller besökare och antal arrangemang, menar Blomkamp (2015, s. 34) att det signalerar att detta är en huvudprioritet för verksamheten. Forssell och Ivarsson Westerberg (2014, ss. 222-224) menar att de verktyg som används för att mäta och granska en verksamhet inte är neutrala, utan snarare maktmedel som kommer med inbyggda disciplinerande normer. Dessa normer styr hur det blir rationellt att förhålla sig till arbetsprocesser, vilket kan resultera i en *målförskjutning*, där arbetet anpassas efter vad som är mätbart och värderat i mätverktygen snarare än det syfte som arbetssysslan är tänkt att ha. Brante (2014, s.339) menar att den nya politisk-administrativa styrningslogiken bygger på antagandet att reduceringen till kvantitativa mått inte leder till validitetsproblem, men det framstår som tveksamt om det är möjligt att undvika. Mina intervjupersoner tycks vara väl medvetna om dessa risker, men trots detta är Förvaltningen, utvecklarna och i förlängningen kulturaktörerna, tvingade att förhålla sig till statistik och att på olika sätt anpassa, utveckla och hitta bättre verktyg för att visa hur verksamheterna har presterat och vad en viss satsning resulterat i. Detta för att kunna visa på värdet av det arbete som görs och att skattepengarna gör nytta.

Karin upplever att det är på väg att ske en "tydlig instrumentalisering" av kulturen i regionen: "Alltså den nya politiken tycker jag går längre bort ifrån konstens egenvärde, än vad jag har

upplevt någonsin.” Hon menar att politiken istället talar om ökad självfinansiering genom att kommersialisera kulturaktörernas verksamhet och genom att ta in sponsorer. Samtidigt menar hon att utvecklarna själva även de vill visa på de värden kulturen kan ha:

Hur ska [kulturaktörerna] bli mer kommersiella, det är ju en fråga. Sen tycker jag många gånger just också här att vi delar och delar och delar artiklar som handlar om att kultur förhindrar människans insjuknande i Alzheimers och demens och så vidare...

Även Mona upplever att det har skett en förändring:

[A]lltså det har dragit sig mer åt det instrumentella hållet, inte minst i den politiska debatten. Det är inte så vanligt att man hör liksom kulturpolitiker tala sig varma om de estetiska värdena inom ett visst område eller så, utan man pratar ju mer om att det är viktigt att alla barn och unga får ta del utav kultur, det är viktigt att kulturen är en del utav samhällsutvecklingen därför att man kan använda det.

Helena menar att kulturen sällan tycks få någon status i politiken på lokal nivå och att det inte finns något intresse för att diskutera kulturpolitiska frågor på djupet. Helena menar att det kanske är först när man talar om aspektfrågor som kulturen framstår som relevant: ”Det blir liksom ingen nyansering. Det finns ingenting att diskutera riktigt. Det kanske är först då när du går in i andra kultursektorer där du pratar om näring, där du pratar om vård.” Bertil menar att man bör vara försiktig med att lägga sin tillit till kulturens instrumentella värden: ”Alltså det har ju kommit forskningsrapporter, de hittar inga korrelationer mellan demokratisk grundsyn och en aktiv kulturmedborgare. Medan alla tar det för givet på nåt sätt.”

Flera utvecklare ser risker med att organisationens identitet och mål förskjuts när aspektfrågor får större utrymme. Lovisa menar att det finns en risk att Förvaltningen tappar fotfästet i kärnverksamheten när de pratar allt mer om kreativa näringar och målgruppsarbete för barn och unga, om de inte ser till att det tar avstamp i konsten och kulturen:

Glider vi bort ifrån det, då kan vi ju vara vilken verksamhet som helst. Så det ser jag ju att där gäller det ju att vara knivskarp i organisationen med att man är tydlig med vad fötterna har för hemvist. Vi inte näringslivsutveckling. Vi är inte heller ungdomsorganisationsutveckling. Utan vi är faktiskt kulturutveckling. Och vad betyder det? Det skulle vi nog behöva jobba en del med.

Genom att inkludera fler och fler områden i Förvaltningens arbete, menar Therese att det sker en förskjutning i hur de ser på sin verksamhet i stort:

Men jag tänker att det gör också någonting med oss, och hur vi pratar om konst, hur vi pratar om kultur, hur vi pratar om amatörer och professionella. Det förekommer nästan aldrig att vi pratar om bildkonst, eller att vi pratar om musik eller vi pratar om teater. Vi pratar inte om konstformerna längre, det har vi slutat göra för längesen. Utan jag

upplever det som mer allmänt, att det är kulturhus, det är KKN (kulturella och kreativa näringar).

Therese tror att denna förskjutning i samtalet kan bero på att det är svårt att kommunicera varför det är viktigt med konst och att det då är lättare att ”prata om aspekter”:

[J]ag upplever att vi har gått ifrån att prata om konst, till att prata mer om, ja det andra. Men konsten är ju en förutsättning, för att kunna prata om det andra. Och så pratar vi aldrig om konst, och det blir konstigt för mig.

Risken för målförskjutning tycks även finnas i Förvaltningens relation till aspektfrågor. Utan grunden i kultur blir det ganska tomt att tala om regional utveckling eller andra aspekter som kulturen kan bidra till. Men om kulturpolitiken framstår som allt mindre relevant och det inte räcker att hävda att kultur är värt att lägga skattepengar på, blir det kanske nödvändigt att tala om aspekter och argumentera för att kultur bidrar till andra viktiga delar av samhället.

Legitimitetsproblemen känns igen från Blomgren och Johannisson (2014) iakttagelser, men utvecklarnas oro tycks ligga i att förskjutningen av Förvaltningens verksamhet och mål riskerar att hota dess *identitet*. Förvaltningens identitet och självbild tycks ur utvecklarnas perspektiv hänga på att Förvaltningen är, eller framställer sig att vara, driven av en professionell logik som erkänner kulturens värde och som inte hämmas av instrumentella syften eller kalkylerande styrsystem. Byråkratins formella rationalitet kräver dock kalkylerbarhet (Weber 1983, ss. 56-57), och även om byråkratin erbjuder tjänstemannen viss frihet (Weber 1987, s. 76) är utrymmet av dennes materiella rationalitet begränsad. Weber (1983, ss. 56-57) menar dock att den formella rationaliteten är hög där det är möjligt och användbart att använda kalkylering, och frågan är hur användbart det egentligen är på Förvaltningen?

Adorno (2001, s. 113) menar att administrationen tvingar kulturen att mätas efter normer som inte hör den till, och på Förvaltningen upplever utvecklarna att kulturen mer och mer tvingas att visa sitt värde i områden som inte huvudsakligen hör den till, genom att man talar om kultur och hälsa eller KKN. Adorno (2001, s. 123) menar att *kritik* har förlorat sin roll och ersatts av information, då kritik i byråkratin, driven av formell rationalitet, betraktas som något godtyckligt och subjektivt som inte har någon plats i en modern, legitim organisation. Kanske finns det inte heller längre utrymme på Förvaltningen för kritik, i meningen sakkunniga bedömningar? Om det är mätbara resultat som efterfrågas, eller en verksamhet som riktas mot vissa prioriterade områden, så är Förvaltningen tvungen att förhålla sig till dessa för att inte framstå som ineffektiv eller irrationell. Värdeöverväganden, drivna av en materiell rationalitet, gällande en kulturaktörs konstnärskap och kvaliteter, blir då av

underordnad mening och något som på sin höjd kan tolereras, liksom Adorno (2001, s. 111) påpekat, men som inte kan utgöra en legitim grund för större strategiska prioriteringar.

Adorno (2001, ss. 110-111) menar att genom att producera jämförbarheter av kulturen och reducera kulturaktörens verksamhet till exempelvis publikstatistik, minskas friktionen att administrera kultur. Kanske minskas friktionen även när kulturens värde konverteras till näringslivsstimulerande insatser? Åtminstone innebär denna konvertering att kulturen lättare kan förstås som rationell i förhållande till den nya ekonomiska logiken, genom att argumentera för att kulturen bidrar till tillväxt. Genom att förhålla sig till denna logik accepterar dock Förvaltningen att andra värden är relevanta för att värdera kultur. Går det att räkna på statistik eller argumentera för tillväxt i en viss typ av prioriteringar, blir det kanske ointressant eller till och med irrationellt att argumentera för kulturens egenvärden.

6. Sammanfattning och slutdiskussion

Jag menar att de sakkunniga experter som Adorno (2001) anser är nödvändiga för att kulturen ska kunna administreras med någon form av värdighet, tycks existera på Förvaltningen. Det finns en högt ställd ambition bland de anställda att deras prioriteringar baseras på kunskap och medvetenhet om de olika kulturområdenas förutsättningar, behov och logiker, och man håller sig uppdaterad inom sitt kulturområde och dess aktörer.

Samtidigt strävar Förvaltningen efter någon form av objektivitet i bedömningen. Denna *objektivitet* ses som ett ouppnåeligt ideal, men är något som man av nödvändighet förhåller sig till och försöker sig närma. Objektiviteten kan ses som tvådelad, dels handlar den om att utvecklarens enskilda bedömning stöts och blöts genom analyser och ifrågasättande av utvecklarens egen position och smak och genom samråd med externa referenspersoner och kollegor. Dels förhåller objektiviteten sig till den opersonliga ordningen, delvis formaliserade i de dokument som utvecklarna arbetar efter, där villkoren är ”lika för alla” kulturaktörer, men även genom vissa mer eller mindre etablerade normer för hur bedömningsarbetet ska begås. Arbetet är dock inte problemfritt.

Flera utvecklare menar på att det finns brister i den interna kommunikationen på Förvaltningen och att de inte finns en gemensam diskussion eller förståelse för hur bedömningsarbetet ska göras. Här framhålls uppdelningen i enheter som ett av de huvudsakliga problemen. Det finns även en upplevelse av att förväntningarna på arbetet är

otydliga, inte tillräckligt formaliserade och att det finns för mycket spelrum för utvecklaren att göra sin egen bedömning och välja sitt eget sätt att lägga upp arbetet. Förutom de relativt övergripande och luftiga villkoren för bidrag och ett antal formaliserade mallar för uppföljning, så är många delar av bedömningen öppen för utvecklarens tolkning. Detta gäller bland annat hur definitioner tolkas, vilka värden som prioriteras i bedömningen, vilken information som hämtas in, hur denna inhämtning ska ske samt hur kulturaktörernas verksamhet följs upp. Denna frihet i arbetet framhålls som nödvändig, men skapar även ett antal problem.

Friheten upplevs som problematisk då det innebär att bedömningsarbetet inte kvalitetssäkras, då bedömningar kan göras baserat på lite olika grunder och kriterier. Samtidigt som det finns en ambition att göra arbetet mer formaliserat, framhåller man att olika kulturområden kräver olika logiker och arbetssätt, och att utvecklarrollen därför kräver viss frihet. Detta skapar en viss tvetydighet i bedömningen som gör att utvecklarrollen inte tycks förhålla sig till en, tydlig professionell logik.

Lamont (2012) argumenterade för att bedömning kan ske på andra grunder än spänningen mellan ekonomiska och kulturella värden. Utvecklarna visar på att man förhåller sig till vissa ideal av objektivitet och sakkunskap, vilka dock snarare har att göra med utvecklarens syn på sig som tjänsteman på Förvaltningen, vad den rollen innebär och hur en legitim verksamhet bör fungera. Utvecklarens självbild framstår som driven av en kulturell logik, och även om utvecklarens uppfattningar av arbetet tycks vara en del i bedömningen, framstår spänningen mellan den ekonomiska och kulturella logiken som central.

Utvecklarens arbete begränsas av ett antal olika faktorer. Exempelvis tycks inte de analyser och sammanställningar som utvecklarna gör alltid nå hela vägen fram till att utgöra grund för strategiska prioriteringar och beslut eller påverka fördelningen av verksamhetsbidrag. Detta gör att flera utvecklare upplever en stelhet i systemet, där det inte tycks spela någon roll hur skriande behov de påpekar inom ett kulturområde eller att de gång på gång noterar att en kulturaktör inte når upp till villkoren – det blir ändå ingen förändring. Detta skapar ett glapp mellan ideal och handling, där utvecklarrollen kommer med ett löfte om ett arbete med strategisk utveckling, men i praktiken tycks arbetet främst innebära handläggning, ökande administration och utvecklingsprojekt utan resultat. Situationen bär flera likheter med det fenomen Alvesson (2013) benämner grandiositet.

En annan faktor som utvecklarna upplever begränsar deras arbete är att politiken inte tycks ha ambitionen eller modet att genomdriva en större förändring i bidragsstrukturen. Det skedde en omorganisation på Förvaltningen i samband med att de gick in i kultursamverkansmodellen, och i och med det upplever utvecklarna att organisationen blivit mer hierarkisk och att avståndet till politiken har blivit större, där utvecklarna sällan får tillfälle att förmedla fördjupade analyser till politiken. Denna brist på kommunikation upplevs vara relaterad till stelheten i politiken. Om inte politikerna hålls informerade om vilka insatser som behövs, varför de behövs och vad tidigare satsningar har resulterat i, blir det svårt som politiker att genomdriva förändringar. Det krävs kunskap och underlag för att motivera och försvara ett beslut. Förvaltningen har dock inget system för att följa upp och skapa större helhetsbilder över kulturområdet och har inte heller en kontinuitet i att sammanställa och förmedla information till politiken över vilka insatser som genomförts och vad de har resulterat i.

En förklaring till detta kan vara att de värdeöverväganden och djupgående analyser som utvecklarna producerar, inte kan hanteras rationellt, då byråkratin, driven av formell rationalitet, kräver entydighet och friktionsfria objekt. Detta liknar den paradox som Adorno (2001) menar existerar i administration av kultur. Om inte byråkratin kan ta tillvara på den kunskap som utvecklarna producerar genom materiellt rationella värdeöverväganden, riskerar dess verksamhet att tappa den aspekt som gör den speciellt rationell – ”auktoritetsutövning genom kunskap” (Weber 1983, s. 153).

Blomgren och Johannisson (2014) har visat på att kultursamverkansmodellen främst inneburit ökade krav på redovisning från staten. Denna bild stämmer väl överens med upplevelserna på Förvaltningen, där statens inrapporteringskrav ställer krav på att Förvaltningen gör sig granskningsbar och även förmår kulturaktörerna att göra sig granskningsbara. Detta sker bland annat genom att ett omfattande kvantitativt material efterfrågas.

Siffror och statistik framstår som ett nödvändigt ont på Förvaltningen. Statistik är ett snabbt och effektivt sätt att förmedla en bild till externa intressenter av vad som genomförts och vilka effekter det har haft, då framförallt till kulturnämnden och regionfullmäktige. I en situation där tiden att förmedla djupare analyser till politiken är mycket begränsad, blir statistiken kanske nödvändig för att snabbt kunna lyfta fram det som går att representera i kvantitativa termer. Problemet är givetvis att alla kulturens egentliga kvaliteter är som bortblåsta i denna statistik.

I relation till den större byråkratiska mekanismen som är regionen, där regionfullmäktige sätter den övergripande kapitalbudgeten för Förvaltningen, blir Förvaltningen dock sannolikt tvungen att förhålla sig till den formella rationalitet som är förhärskande i byråkratin.

Byråkratin förhåller sig till det Weber menar är det främsta sättet att orientera ekonomisk handling, kapitalbudgeten, där resultat uttrycks i ”numeriska ’räknemässiga’ termer” (Weber 1983, 56-57). Om kommunikationen mellan Förvaltningen och regionfullmäktige är på en nivå där endast en mycket begränsad bild av kulturverksamheten når fram, blir det kanske nödvändigt att reducera kulturen till numeriska termer, fria från alla egentliga kvaliteter, för att åtminstone kunna visa på någon del av sanningen. Om politiken endast är intresserad av eller endast har tid till ”information”, och inte kritik, blir djupare analyser underordnade och statistik helt nödvändig. Likt Adorno (2001) påpekat, tycks det krävas av Förvaltningen att erkänna paradoxen mellan en kalkylerande och formell rationalitet och en materiell rationalitet som är öppen för värdeöverväganden, och att konflikten mellan dem problematiseras.

Förutom reduceringen av kultur genom kvantitativa data, upplevs även instrumentalisering av kultur som ett hot mot Förvaltningen som riskerar att förskjuta dess verksamhet och förändra dess identitet. Blomgren och Johannisson (2014) har visat på hur regional kulturpolitik har instrumentaliseras som en del i ett legitimeringsarbete. Detta arbete upplevs i praktiken på Förvaltningen genom ett växande fokus på kulturens värde för hälsa, tillväxt eller sociala faktorer och tycks vara nödvändigt för att göra kulturen mer intressant och aktuell för politiken. Gray (2007) talade om att det har skett en generell varufiering av politiken som även påverkar kulturpolitiken, där bruksvärde ersätts med bytesvärde. Även om en ekonomisk logik tycks ha växt sig starkare i Förvaltningens politiska kontext, framstår det snarare som att dess bruksvärde har förvrängts, till att handla om aspekter som inte riktigt har med kultur att göra. Likt Gray (2007) argumenterade, tycks de instrumentella kraven blivit starkare i och med en sänkt budget.

Belfiore (2002) argumenterade för att om kulturen legitimeras genom att den anses kunna lösa sociala problem, måste detta kunna bevisas. Trots att det finns en uppfattning på Förvaltningen om att kultur kanske inte är ett universalmedel för att lösa social problem, är man ändå tvungen att förhålla sig till kultur som socialt utvecklande, direkt eller indirekt, genom fokus på barn och unga eller regional utveckling. Vuyk (2010) argumenterade för att kulturen alltid har använts instrumentellt och menar att frågan snarare handlar om ifall kulturen kan bidra och om den bör bidra. Problemet framstår dock inte som så enkelt. Om

Förvaltningen accepterar att kulturpolitiken kan värderas och mätas efter dess nytta för exempelvis tillväxt, riskerar dess verksamhet och identitet att förskjutas, något som flera utvecklare upplever skulle hota Förvaltningens identitet.

Många av utvecklarnas upplevelser visar på en minskad betydelse för sakkunskap och en ökad hierarki i organisationen med fler chefer. Kanske har Förvaltningen fått ett mer management-betonat beslutsfattande, när delar av beslutsfattningen flyttats från den sakkunnige till en mellanchefer som inte innehar specifik sakkunskap? Då denna studie inte tagit in chefers eller politikernas upplevelser kan inte denna delen kommenteras djupare, men detta kan vara intressant att göra i vidare studier. Studien kan även vara relevant att sätta i relation till andra området som förhåller sig till arbete baserat på särskilda logiker och värdeöverväganden i en byråkratisk kontext. Liknande konflikter tycks existera inom många andra områden.

Källförteckning

Adorno, T.W. (2001) "Culture and Administration". I Adorno, T. W. och Bernstein, J. M. (red.), *The culture industry : selected essays on mass culture*. London: Routledge (Routledge classics), 107–131. E-bok.

Alvesson, M. och Sköldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion : vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Alvesson, M. (2013) *Organisation och ledning : ett något skeptiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Belfiore, E. (2002) "Art as a Means of Alleviating Social Exclusion: Does It Really Work? A Critique of Instrumental Cultural Policies and Social Impact Studies in the Uk", *International Journal of Cultural Policy*, 8(1), 91-106, doi: 10.1080/102866302900324658

Blomgren, R. och Johannisson, J. (2014) "Varför regional kulturpolitik? Legitimeringsberättelser i svenska regioner", *Sociologi i dag*, 44(1), 39-65.

Blomkamp, E. (2015) "A Critical History of Cultural Indicators". I MacDowall, L., Badham, M., Blomkamp, E. och Dunphy, K. (red.). *Making culture count : the politics of cultural measurement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 11-26.

Brante, T. (2014) *Den professionella logiken : hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.

Czarniawska, B. (2014). *Ute på fältet, inne vid skrivbordet*. Lund: Studentlitteratur

DN:s ledarredaktion (2018) "Sverige behöver en kulturrevolution – mot politiken". *Dagens Nyheter*. 2018-02-19. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/ledare/sverige-behoover-en-kulturrevolution-mot-politiken/> (Hämtad 2019-01-23)

Dubois, V. (2015) "The Politics of Cultural Statistics: From Legitimation to Critique (France 1960–1990)". I MacDowall, L., Badham, M., Blomkamp, E. och Dunphy, K. (red.). *Making culture count : the politics of cultural measurement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 42-52.

Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

- Gray, C. (2007) "Commodification and Instrumentality in Cultural Policy", *International Journal of Cultural Policy*, 13(2), 203–215, doi: 10.1080/10286630701342899.
- Helmerson, E. (2017) "Rädda kulturen från politiken". *Dagens Nyheter*. 2017-06-08. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/ledare/signerat/erik-helmerson-radda-kulturen-fran-politiken/> (Hämtad 2019-01-28)
- Helmerson, E. (2018) "Släpp ut kulturskaparna ur politikens burar". *Dagens Nyheter*. 2018-12-01. Tillgänglig på: <https://www.dn.se/ledare/erik-helmerson-nej-till-politisk-kultur/> (Hämtad 2019-01-23)
- Holstein, J. A. och Gubrium, J. F. (1995) *The active interview*. Thousand Oaks: SAGE. E-bok.
- Jensen, T. och Sandström, J. (2016) *Fallstudier*. Lund: Studentlitteratur.
- Kalberg, S. (1980) "Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History", *American Journal of Sociology*, 85(5), 1145-1179.
- Kulturutredningen (2009). *Betänkande av Kulturutredningen – Förnyelseprogram* (SOU 2009:16). Stockholm: Kulturdepartementet.
- Köping, A., Lantz, J. och Stenström E. (2008) "Kulturens ekonomisering". I Beckman, S. och Månsson, S. (red.). *Kultursverige 2009 : problemanalys och kulturstatistik*. Åby: Sörlins förlag, 85-89.
- Lamont, M. (2012) "Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation", *Annual Review of Sociology*, 38, 201–221. doi: 10.1146/annurev-soc-070308-120022.
- Lantz, J. (2013) "Kvalitetsbedömning i kulturföretag: exempel från ett filmföretag". I Strannegård, L. (red.) *Den omätbara kvaliteten*. Lund: Studentlitteratur, 103-127.
- Lindeborg, Å. (2018) "Staten ska inte åsiktskorrigera". *Aftonbladet*. 2018-02-21. Tillgänglig på: <https://www.aftonbladet.se/a/VR405d/staten-ska-inte-asiktskorrigera> (Hämtad 2019-01-23)
- Nathanson, C. (2018) "Kulturpolitik för en fri kultur". *Kristianstadsbladet*. 2018-08-25. Tillgänglig på: <http://www.kristianstadsbladet.se/kultur/kulturpolitik-for-en-fri-kultur/> (hämtad 2019-01-28)

Nilsson, L. (2010) ”Välfärd och service på lokal och regional nivå”. I Nilsson, L. (red.). *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. SOM-rapport nr 47. Göteborg: SOM-institutet, 405-421.

Nilsson, S. (2003) *Kulturens nya vägar : kultur, kulturpolitik och kulturutveckling i Sverige*. Malmö: Polyvalent.

Nylander, C. (2018) ”Kvalitet – inte ’rätt’ åsikter – bör vara politikernas mål”. *Svenska Dagbladet*. 2018-03-04. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/tank-om-de-som-far-oss-att-forsta-samtiden-ar-de-med-fel-asikt> (Hämtad 2019-01-28)

Statens kulturråd (2019). *Kultursamverkansmodellen – regional kultursamverkan*. Tillgänglig på: <https://www.kulturradet.se/sv/verksamhet/Modell-for-kultursamverkan/> (Hämtad 2019-04-30)

Vetenskapsrådet. *Forskningsetiska principer: inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Tillgänglig på: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> (Hämtad 2019-01-29)

Vuyk, K. (2010) “The arts as an instrument? Notes on the controversy surrounding the value of art”, *International Journal of Cultural Policy*, 16(2), 173–183. doi: 10.1080/10286630903029641.

Wahlin, C. (2018) ”Alla mot SD – så ser kulturpolitiken ut”. *Aftonbladet*. 2018-08-16. Tillgänglig på: <https://www.aftonbladet.se/kultur/a/6nAgbO/alla-mot-sd--sa-ser-kulturpolitiken-ut> (Hämtad 2019-01-28)

Weber, M. (1983) *Ekonomi och samhälle : Förståendesociologins grunder I. Sociologiska begrepp och definitioner : Ekonomi, samhällsordning och grupper*. Lund: Argos.

Weber, M. (1987) *Ekonomi och samhälle : Förståendesociologins grunder III. Politisk sociologi*. Lund: Argos.

Wong, O. (2018) ”Förlagen: bara ’godkända’ böcker får stöd av staten”. *Svenska Dagbladet*. 2018-02-17. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/forlagen-bara-godkanda-bocker-far-stod-av-staten> (Hämtad 2019-01-23)

Bilaga 1. Intervjupersoner

Namnen är fingerade.

Bertil. 2019. Intervju 1 mars.

Fredrik. 2019. Intervju 5 mars.

Gunilla. 2019. Intervju 5 mars.

Helena. 2019. Intervju 27 februari.

Jacob. 2019. Intervju 27 februari.

Josefin. 2019. Intervju 4 mars.

Karin. 2019. Intervju 25 februari.

Lovisa. 2019. Intervju 5 mars.

Maja. 2019. Intervju 21 februari.

Mona. 2019. Intervju 19 februari.

Mårten. 2019. Intervju 7 mars.

Therese. 2019. Intervju 8 mars.

Teammöte. 2019. Observation 20 februari.

Bilaga 2. Intervjuguide

1. Allmänt arbete

- Hur länge? -Förändring?

2. Bedöm/utvärdera

I vilka sammanhang?

- Verksamhetsbidrag
- Utvecklingsbidrag (bedömning, tolka ansökan-verklighet)
- Metoder, verktyg, referenspersoner etc?

Syn på inrapporterat material?

- Användbart? Syfte tydligt? Representativt?
- Kvalitativ (standardiserat om kvalitet, jämlik, barn)
- Kvantitativt (Påverkar mål, prioriteringar?)

3. Standardiserat/fritt

Fasta krav i generell utvärdering/uppföljning

- Standardiserade frågor (Struktur, kvalitetssäkring, transparens)
- Påverka utformning i utvecklingsarbete (ex. bedömning/mål/kulturplan)
- Struktur viktig för legitimering?

Personlig bedömning

- Egen kompetens och egna erfarenheter av verksamhet?
- Perspektiv på objektivitet/subjektivitet – viktigt?
- Syn på begrepp ex kvalitet, konstnärlig förnyelse. Viktigt med gemensam definition?

Annat perspektiv/Personlig erfarenhet

- Egen erfarenhet av jobb i offentligt finansierad kultur? Användbart?

4. Värden

(Debatt – kulturens egenvärde vs goda verkningar – hälsa, tillväxt, social)

Värden i fokus idag, förändring?

- Särskilt i fokus i bedömning?

- Ex delaktighet, nyttoaspekt, komma till gagn
- Sociala effekter – vs – kvalitet
- Särskilda sökbara pengar, prio projekt

Risker (att lyfta värden instrumentella värden)?

5. Kultursamverkan

- Dina verksamheter?
- Annorlunda rapportering? Påverkar? KUR krav
- (Om jobbat länge) Förändringar av kultursamverkansmodellen?

6. Egen uppfattning

Egen uppfattning om bra/rättvis bedömning? Vad behövs gällande underlag, kunskap?