

Anne Eriksson

# MITEN KUNNAN KULTTUURIPALVELUJA JOHDETAAN?

Kulttuurityön rooli, sopimuksellisuus ja yhteistyö

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
pro gradu -tutkielma  
huhtikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Anne Eriksson: Miten kulttuuripalveluja johdetaan? Kulttuurityön rooli, sopimuksellisuus ja yhteistyö  
pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
kunta- ja aluejohtaminen  
huhtikuu 2020

---

Kunnissa ja kuntien kulttuuripalveluissa on eletty isoa muutosta pitkään. Kunnan kulttuuripalvelujen rooli on laajentunut tilaisuuksien järjestäjästä kunnan elinvoiman ja kuntalaisten hyvinvoinnin vahvistajaksi. Kulttuurityötä tehdään verkostoissa ja kunnan muiden palvelujen kanssa.

Tutkimuksessa selvitetään kulttuuripalvelujen johtamista kahdeksassa kaupungissa, jotka muodostavat neljä samankokoista paria: Imatra ja Raasepori, Kotka ja Mikkeli, Hämeenlinna ja Vaasa sekä Kuopio ja Lahti. Näissä kaupungeissa kulttuuripalveluja ohjataan osana kulttuurin ja liikunnan, hyvinvoinnin, vapaa-ajan, elinvoiman tai kaupunkikehityksen palveluja kuntastrategiaan perustuen.

Kulttuurijohdon näkemyksiä kysytään kunnan kulttuuripalvelujen johtamisesta, erityisesti sopimuksista ja yhteistyöstä:

1. Mikä rooli kulttuuripalveluilla on kunnassa?
2. Miten sopimuksellisuutta hyödynnetään kulttuuritoiminnan johtamisessa?
3. Millainen on kunnan kulttuurin tulevaisuus?

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä käytetään päämies-agenttiteorian ja Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian ajatuksia. Agenttiteoria selkeyttää osapuolten rooleja ja sopimuksellisuuden merkitystä. Oikeudenmukaisuusteoria antaa perustaa yhteistyön erittelylle.

Kunnissa kulttuuripalvelut ovat muuttuneet: yhteistyö on lisääntynyt, henkilöstön toimenkuvat ovat laajentuneet ja toimintatavat monipuolistuneet, kunnan tehtävä on liukunut tekijästä mahdollistajan osaa kohti. Kulttuurilla on rooli kunnan elinvoimaisuuden vahvistajana ja kuntakuvan kirkastajana. Lisäksi odotetaan myönteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin erityisesti osallisuuden kautta. Kunnan kulttuuripalvelut tekee sekä sisäistä että ulkoista yhteistyötä.

Sopimuksellisuus lisää toiminnan arviointia ja asiakaslähtöisyyttä. Se toteutuu tutkituissa kunnissa ostopalvelun tai suullisen sopimisen kautta kirjallisten sopimusten asemesta. Suoritusten ja vaikuttavuuden arviointi on yhteistä suunnittelua ja toteutusten seurantaa. Toteutusten onnistumista arvioidaan asiakaspalautteen avulla sekä osapuolten keskusteluihin. Verkostoyhteistyössä tehdään runsaasti kunnallista kulttuuria, jossa kolmannen sektorin yhteistyö on olennainen voimavara. Tulevaisuudessa kulttuurin ja kuntalaisen roolit korostuvat ja monipuolistuvat kunnassa.

Kunnat tekevät itse ja ohjaavat resursseillaan kulttuuria kunnassa. Rahoittajana kunta pyrkii päätöksentekijöiden asettamiin tavoitteisiin kumppaneiden kanssa sovituilla tavoilla, laadukas kulttuuri perustuu avoimuuteen ja kumppaneiden roolin laajentamiseen.

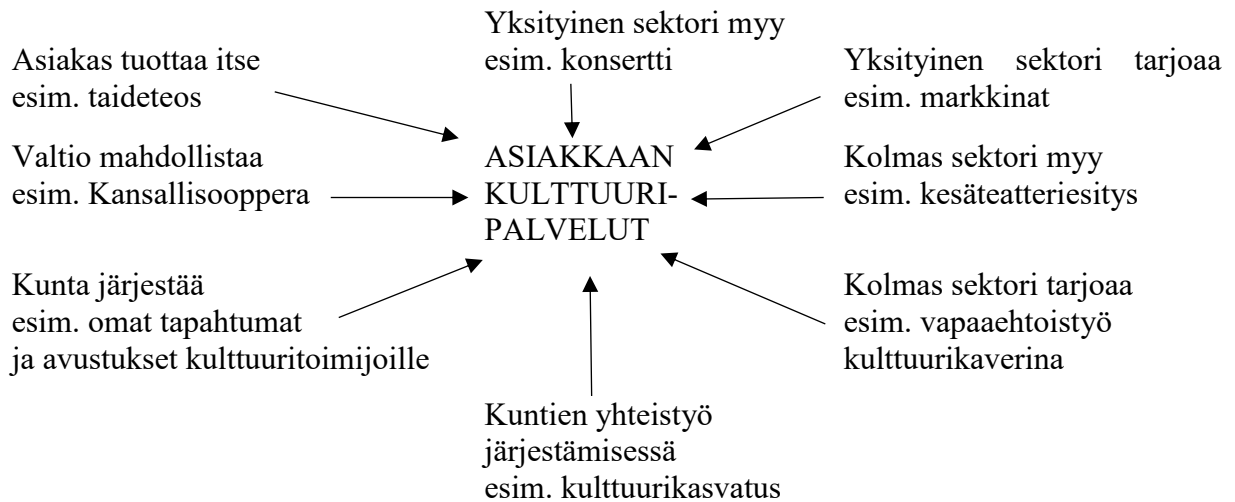
Avainsanat: kunnallinen kulttuuritoiminta, kulttuuripalvelujen johtaminen, sopimuksellisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS	SIVU
1 Johdanto	1
2 Kunnallinen kulttuuritoiminta	3
2.1 Kulttuurin sisällöt	7
2.2 Kulttuuripalvelujen merkitys	9
2.3 Kunnan kulttuuripolitiikka	14
3 Sopimuksellisuus kunnassa	18
3.1 Sopimustoiminta kuntien kulttuuritoiminnassa	20
3.2 Läpinäkyvä palvelujen järjestäminen	22
3.3 Sopimuksellisuuden arviointi	28
3.4 Päämies-agenttiteoria ja oikeudenmukaisuusteoria sopimustyön kuvaajina	31
4 Kulttuuripalvelujen rooli ja johtaminen tutkituissa kaupungeissa	35
4.1 Kulttuuripalvelujen johtamisen tutkiminen	35
4.2 Kulttuuripalvelujen rooli ja järjestäminen	37
4.3 Kulttuuripalvelujen sopimuksellisuus	47
4.4 Kulttuuripalvelujen tulevaisuus	56
5 Johtopäätökset ja pohdinta	65
5.1 Tutkimusaihe toi haasteita	66
5.2 Teoreettinen taustatuki toimii	70
5.3 Kulttuuria ei kirjoiteta sopimukseen, vaan eletään	72
LÄHTEET .....	74
KUVIOT	
Kuvio 1 Kunnan kulttuuripalvelut tuotetaan monin tavoin	1
Kuvio 2 Osaamisalueet kunnan kulttuuripalveluissa	13
Kuvio 3 Kulttuuritoiminnan tasot	17
Kuvio 4 Sopimuksellisuuden vaiheet kunnassa	21
Kuvio 5 Kulttuuripalvelujen rooli ja järjestäminen tutkituissa kaupungeissa	45
Kuvio 6 Kulttuuripalvelujen sopimuksellisuuden näkökulmat	52
Kuvio 7 Kulttuuripalvelujen tulevaisuus tutkituissa kaupungeissa	63
LIITTEET	
Tutkimuksen käsitteitä	liite 1
Ensimmäisen sähköpostikyselyn kysymykset keväällä 2009 ja toisen sähköpostikyselyn ja haastatteluiden kysymykset keväällä 2010	liite 2
Tutkimusteemat ja haastattelukysymykset kuntien kulttuurijohdolle 2018	liite 3
Tutkitut kaupungit vuonna 2018	liite 4

## 1 JOHDANTO

Kunnan kulttuuripalvelut tehdään kuntien omana työnä, hankitaan ostopalveluina ja tehdään yhdessä. Yksityinen ja kolmas sektori tuottavat kulttuuripalveluja, myös kuntalaiset itse luovat kulttuuria.



Kuvio 1 Kunnan kulttuuripalvelut tuotetaan monin tavoin

Kunta tuottaa kulttuuripalvelut pääasiassa itse (Renko & Ruusuvirta 2018, 7). Kulttuurityö kunnassa jakaantuu kahtia, kunnan oma tuotanto sekä sopimukset tuottajien ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Kunnat ohjaavat sopimuksilla ja avustuksilla suurta osaa kulttuuritarjonnasta kunnissa. Siksi on mielenkiintoista selvittää kulttuurityön sopimuksellisuutta ja yhteistyötä kunnassa nykypäivänä ja tulevaisuudessa. Kysyn tutkimuksessani kolme kysymystä:

1. mikä rooli kulttuuripalveluilla on kunnassa
2. miten sopimuksellisuutta hyödynnetään kulttuuritoiminnan johtamisessa
3. millainen on kunnan kulttuurin tulevaisuus.

Kunnissa tehtävällä kulttuurityöllä on strategiatekstien ja tutkimusten mukaan merkittävä rooli kunnan imagossa ja kuntalaisten hyvinvoinnissa. Erityisesti tapahtumien resursoinnissa on etsitty uusia rahoitustapoja ja tuottajatoimintaa on laajennettu eri kohderyhmiin.

Eri kunnissa kulttuuri tarkoittaa eri asioita. Perinteisten kulttuurikasvatuksen, tapahtumien, museon ja kirjaston lisäksi kunta voi lukea kulttuurityöhön vaikkapa kotiseutuarkiston, soveltavan sirkustoiminnan ja kansainväliset tapaamiset. Suomalaiskuntien yhteisessä kulttuuri-

indikaattorityössä kulttuuritoiminta sisältää kirjastojen, taide- ja kulttuurilaitosten, kulttuuritalojen ja -keskusten sekä taideoppilaitosten toiminnan ja yleisen kulttuuritoiminnan sekä muiden hallintokuntien järjestämät, tuottamat tai tilaamat kulttuuripalvelut (Ruusuvirta, Saukkonen, Ruokolainen & Karttunen 2012, 16). Aluekehittämisessä kulttuuri ja luovat alat vahvistavat rooliaan, sillä ne kasvattavat liikevaihtoaan ja innovoivat muita elinkeinoaloja (Ilmonen 2009, 45–46). Monessa maakunnassa kulttuuri on aluekehittämisen väline, taloudellisia ja työllistäviä vaikutuksia toivotaan. Markkina-arvo on havaittu esimerkkien voimasta: 1980- ja 1990-luvuilla monissa eurooppalaisissa teollisuuskaupungeissa kasvatettiin kulttuurin ja matkailun vetovoimaa. Kulttuuriprojekteissa julkiset ja yksityiset tahot uudistivat kuntakuvaa yhdessä. (Kainulainen 2005, 294.)

Kulttuurinäkökulma on esillä elinkeinotoiminnan sijoittumisessa kuntaan, sillä ihmisten sosiaalinen elämä, harrastusaktiviteetit ja hyvinvointi ovat elinkeinotoiminnalle tärkeitä (mts. 336). Kulttuurin painoarvo näkyy kaupunkien hankkeissa, joissa kulttuurikohteilta toivotaan taiteellisen toiminnan rinnalla taloudellisia vaikutuksia, imagon ja innovaatioympäristöjen rakentamista, kaupunkikeskustojen elävöittämistä ja palvelualan kehittämistä (Kainulainen 2013, 403). Uudistuksien onnistumiseksi rakennetaan vahvalle pohjalle. Kulttuuri tuottaa esteettisiä arvoja, rikkoo rajoja, etsii uutta, kyseenalaistaa ja innovoi. (Cantell 2001, 57–59.)

Opetus- ja kulttuuriministeriö (2010) korostaa kulttuurin työllistävää ja kuntakuvaa vahvistavaa merkitystä. Tätä on hyvä tarkastella erityisesti kunnissa, joissa etsitään tehokkuutta vain euroissa. Suomen Kuntaliiton johdolla vuonna 2009 käynnistettiin kuntien indikaattorihanke, jossa kehitetään kuvaajia kulttuurin vaikuttavuuteen. Mukana on ollut 23–25 kaupunkia, jotka tarvitsevat mittareita arvioimaan kulttuurin vaikutuksia ja mahdollisuuksia kuntien ja kuntalaisten elämänkaareissa. Työ jatkuu edelleen.

On kiinnostavaa miettiä myös sitä, miten Hyyryläisen (2004, 175) agenttiteoriasta esiin nostama oman edun tavoittelu toteutuu kulttuurissa. Miten sopimuskumppanit pyrkivät varmistamaan omaa osuuttaan? Entä näkykö oikeudenmukaisuusteorian konsensus? Rawlsin (1988, 15) mukaan yhteiskunnan instituutioissa tärkeintä on oikeudenmukaisuus. Näkemystä on hyvä tarkastella myös yhteistyössä, jossa erisuuruiset toimijat tekevät kulttuurityötä, sillä kulttuuri on yhdessä tekemisen aluetta kunnassa. Muun muassa avoimuuden ja keskustelun piirteet kertovat yhteistyökumppaneiden valmiuksista toimia yhteisen päämäärän hyväksi.

## 2 KUNNALLINEN KULTTUURITOIMINTA

Kulttuuri on sisällynyt kuntien toimialaan autonomiasta lähtien (Häyrynen 2015, 86). Valtiovalta alkoi säädellä lailla kuntien kulttuuritoimintaa vuonna 1981, jolloin astui voimaan laki kuntien kulttuuritoiminnasta 1045/1980. Vuonna 1992 lakia uudistettiin. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a, 14.) Kulttuuripolitiikan strategiassa vuoteen 2025 opetus- ja kulttuuriministeriö (2017, 16–21) painottaa kulttuurin kansainvälisyyttä ja mahdollisuuksia luovan, demokraattisen ja menestyvän yhteiskunnan vahvistamisessa sekä sosiaalisen median merkittävyyttä media- ja kulttuurisisältöjen luomisessa ja jakamisessa. Uusi laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019 astui voimaan 1.3.2019. Tavoitteena on ottaa paremmin huomioon kulttuurin monipuolisuus ja yhdyspinnat, asukaslähtöisyys, tasa-arvo ja demokratia, kestävä kehitys ja saavutettavuus sekä kulttuurin vuoropuhelu (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a, 28). Myös tiedolla johtamisen ja arvioinnin merkitys korostuvat, lisäksi valtakunnallinen kulttuurin TEAvisari otettiin käyttöön arvioinnissa 2019 (Kaunisharju). 96 % kunnista osallistui kesällä 2019 TEAkyselyyn, joten kattavuus on 98,3 % väestöstä (Saukko 2019).

Kulttuurissa sovitellaan yhteen intressejä, sillä kulttuurin käsite on laaja-alainen, saatavat hyödyt ja vaikutukset ovat moninaisia, toiminta on toimijakeskeistä ja osa tarjonnasta on alueellista palvelua (Lakso & Kainulainen 2001, 42–43; Kainulainen 2013, 403). Valtioneuvoston selonteossa 8/11 kulttuurin tulevaisuudesta todetaan, että taiteen ja kulttuurin käsitteet ovat monitulkintaisia sekä tieteellisesti että arkikäytössä eikä käsitteitä tarvitse määritellä, sillä tulkinnat heijastavat yhteiskunnallista kehitystä ja käsitteiden merkitys muuttuu koko ajan.

Kulttuurin määritelmästä ei olla yksimielisiä ja kulttuuri on jaettu alakulttuureihin kuten nais-, nuoriso- ja kaupunkikulttuuri (Konlaan 2001, 19–20). Kollektiivinen kulttuurin käsite sisältää ala-, vasta- ja osakulttuureja, jotka voivat olla osoitus yhteisöjä yhdistävistä piirteistä tai jopa elämäntavoista. Kunnallisessa kulttuurissa on kunnan pitkälti verovaroin järjestämää kulttuurisisältöä, joka perustuu kunnan strategiaan ja asukkaiden tarpeisiin. Kulttuurinäkemyksessä keskeistä on prosessit, dynaamisuus ja muuttuvuus. (Maunu Häyrynen 2009, 7.) Monen kunnan kulttuuritoiminta perustuu paljolti valtionosuuksiin (Häyrynen 2015, 86), jotka ovat yksi valtiovallan toimi kuntien kulttuuritoiminnan edellytysten luomiseksi (Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019, 4. ja 9. §).

Kulttuurin merkitys hyvinvoinnissa kasvaa: sen avulla kunnat tarjoavat virikkeitä, virkistystä ja elämyksiä, vahvistavat identiteettiä ja osallisuutta sekä lisäävät kuntien vetovoimaa.

Kulttuuripalvelut tukevat sivistystä ja henkistä kasvua, elinikäistä oppimista ja kansalaisvalmiuksia. (Ruusuvirta & Saukkonen 2010, 184–185.) Väestön monimuotoistuesssa kulttuuripalvelujen monikielisyys ja -kulttuurisuus lisääntyvät ja palvelutoiveet kasvavat. Yksilöllisyys ja yhteisöllisyys ovat odotuksissa, samoin kulttuurin ja taiteen iso merkitys hyvinvoinnissa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017, 26.) Liikanen (2010a, 57–58) jakaa taide- ja kulttuuritoiminnan hyvinvointivaikutukset neljään ryhmään: taide elämyksenä ja merkityksinä, taide ja kulttuuri osana terveyttä ja hyvää elämää, yhteisöllisyys ja elämänhallintaa tukeva verkottuminen, viihtyisä elin- ja työympäristö. Tieto- ja elämysyhteiskunnan vahvistuessa kulttuurin merkitys kasvaa ja eriarvoisuus lisääntyy huolimatta digitalisaation mahdollisuuksista (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a, 22).

Laki kuntien kulttuuritoiminnasta määrää kunnat edistämään, tukemaan ja järjestämään kulttuuritoimintaa. Lisäksi kunnan on tarjottava asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen ja taiteen harrastamista tukevaan opetukseen osallistumiseen. Kunnille myönnetään tähän valtionosuutta. Kulttuuritoimintaan sisältyy taiteen harjoittaminen ja harrastaminen, taidepalvelusten tarjonta ja käyttö, kotiseututyö sekä paikallisen kulttuuriperinteen vaaliminen ja edistäminen. (Lait kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992 ja 166/2019.) Järjestökenttä on neljäs julkisesti rahoitettava taiteen ja kulttuurin tukipilari kulttuurilaitosten, taiteilijoiden ja kulttuuriteollisuuden rinnalla (Kangas, Heiskanen & Hirvonen 2002, 79). Kunnan kulttuuritoimen alasta riippuen toimintaa ohjaa moni erityislaki, samoin laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Lisäksi opetussuunnitelmissa on kulttuurikasvatusta.

Suomessa on paljon kulttuuri-instituutioita ja kulttuurilaitosten verkko on kattava. Laitosten yhteistyötä on kehitetty aktiivisesti. Kulttuuritarjontaa on runsaasti ja ihmiset osallistuvat innokkaasti kulttuuriin, tarjolla on myös monipuolista kansalaisjärjestötoimintaa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013.) Taidekasvatukseen on osallistunut yli 1 200 000 suomalaista vuosittain, joskin palvelut jakautuvat epätasaisesti maan eri osissa ja taiteen aloilla (opetus- ja kulttuuriministeriö 2010). 64 % koululaisista mainitsee monta kiinnostavaa kulttuuriharrastusta: valokuvaus, parkour, tanssi ja kuvataide sekä elokuvan teko ovat suosikkeja (OKM:n valtakunnallinen koululaiskysely 2017).

Suomalaiset ovat ahkeria kulttuuritilaisuuksissa kävijöitä, joskin aktiivisuus oli jonkin verran vähentynyt 2000-luvun alussa. Naiset ovat miehiä innokkaampia kulttuuriasioissa, samoin eteläsuomalaiset ja suomenruotsalaiset kunnostautuvat kulttuurissa. Merkille pantavaa on, että samat ryhmät pärjäävät hyvinvoinnissa, terveydessä ja pitkässä elämässä. (Hyypä & Liikanen 2005, 71–77.) Sokka, Kangas, Ikonen, Matilainen ja Räisänen (2014, 69–70) havaitsivat, että 2000-luvulla

kulttuuri- ja liikuntapalvelujen käyttö on lisääntynyt ja ihmisten tulot vaikuttavat harrastamiseen. Suomessa alueellisen kulttuurikulutuksen erot ovat Euroopan unionin suurimpia (Arhinmäki 2012). Syrjäisissä kunnissa kulttuuritoimi supistui 1990-luvun laman myötä, jolloin kolmas sektori alkoi paikata palveluaukkoja vapaaehtoisesti (Lavapuro, Ojanen, Rautiainen & Valtonen 2016, 94).

Arto Lindholm (2011, 47–48) on koonnut tilastoja suomalaisten kulttuurin käytöstä: Suomalaiset ovat kulttuurin suurkuluttajia. Yli 20 prosentilla on kulttuuriharrastus. Kirjoja kulutetaan ja kulttuuriin käytetään Euroopassa toiseksi eniten rahaa, sanomalehtiä luetaan ja kulttuurikohteissa vierailaan enemmän kuin muissa Euroopan maissa. Teatterissa ja kirjastossa käydään aktiivisesti, mutta museot ja elokuvat eivät kiinnosta kuten muissa Pohjoismaissa. Suomalaiset eivät pidä kulttuuria yhtä tärkeänä kuin muut eurooppalaiset. Kuntaliiton kyselyssä 46 % vastaajista oli käyttänyt kulttuurin palveluja kunnassa vuoden sisällä, heistä 53 % oli tyytyväisiä (Pekola-Sjöblom 2017, 3–4).

Vuonna 2013 Suomen Kulttuurirahasto arvioi, että 6 % suomalaisista on aktiivisia kulttuurin suurkuluttajia, noin 30 % kuluttaa kulttuuria paljon mutta valikoivasti, kun taas 44 % lukeutuu passiivisten, yksipuolisesti kulttuurista nauttivien ryhmään ja 19 % lähes välttelee kulttuuritarjontaa. Hyväosaiset ikääntyneet, koulutetut naiset pääkaupunkiseudulta nauttivat aktiivisimmin ja monipuolisimmin taiteesta ja kulttuurista. Itäisessä ja pohjoisessa Suomessa maaseudulla asuvat matalasti koulutetut, työttömät miehet ovat passiivisimpia kulttuurin kuluttajia. Toki myös tarjonta ja hinta vaikuttavat kulutukseen – muualla Suomessa ei ole yhtä paljon kulttuuritilaisuuksia ja -palveluja kuin pääkaupunkiseudulla. (Suomen Kulttuurirahasto 2013, 3–5.)

Kangas, Sokka, Itkonen ja Jakonen (2018, 60–75) jakavat tutkimuksensa 675 vastaajaa neljään kulttuurin ja liikunnan käyttäjätyyppiin palvelujen käytön ja osallistumisen haasteiden perusteella: osallistuva tyytyväinen käyttäjä, aktiivinen uutta toivova käyttäjä, innostamista vaativa käyttäjä sekä potentiaalinen osallistuja. Tyytyväiset osallistujat korostavat palvelujen hyvää valinnanvaraa ja ihmisten omaa vastuuta palvelujen käytössä. Uutta toivovat käyttäjät odottavat kunnalta nykyistä enemmän ja he tietävät tarkasti, mitä palveluista puuttuu. Innostamista vaativat käyttäjät odottavat räätälöityjä laadukkaita palveluja ja tarvitsevat aktivointia harrastamiseen. Kiire ja kiinnostumattomuus sekä palvelujen huonoksi koettu laatu haittaavat osallistumista. Potentiaalisille osallistujille palveluista löytyisi sopivia harrastusmahdollisuuksia, mutta saavutettavuus ei toteudu. Aukioloajat eivät ole sopivia, maksut ovat liian kalliita tai välimatkat pitkiä, lisäksi pieni vastaajajoukko keskisuurissa ja suurissa kaupungeissa moittii huonoa tiedotusta.



Kulttuurin rahoitus on ollut laitospainotteista, erityisesti kirjastoja on rahoitettu (Kangas ym. 2002, 57). Kunnat ovat tärkeitä kulttuurin rahoittajia ja kehittäjiä (opetusministeriö 2009c, 17). Tosin kuntien halu ja kyky kulttuuritoimintaan vaihtelee paljon (Häyrynen 2015, 86). Vuonna 2013 suuret kunnat käyttivät 523 miljoonaa euroa kulttuuriin. Vuodesta 2010 kuntien kulttuurikustannukset ovat laskeneet 13,8 miljoonaa euroa. (Ruusuvirta & Saukkonen 2014, 60.) Kuntien omarahoitusosuus kasvoi kolmessa vuodessa 67,4 prosentista 68,4 prosenttiin, sillä valtion rahoitusosuus ja käyttötuottojen osuus pienentyivät (mts. 106). Vuonna 2016 suurimmat 24 kuntaa maksoivat kulttuurimenoja yhteensä 530,9 miljoonaa euroa, indeksikorjatut kustannukset ovat vähentyneet vuodesta 2013 yhteensä 2,1 miljoonalla eurolla. Kulttuurin nettokäyttökustannusten osuus kunnan taloudesta vuonna 2016 vaihteli kaupungeissa 1,7–4,4 %, mikä on aikaisempaa pienempi osa. (Renko & Ruusuvirta 2018, 75.) Valtio myönsi vuonna 2018 valtionosuutta 25,34 % peruspalveluihin, joihin kulttuurikin kuuluu (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a, 29). Valtiovallan ohjaus antaa kunnille laajan toimintavapauden. Tämä edellyttää selkeää työnjakoa. (Suomen Kuntaliitto 2007b, 22–23.)

Vuonna 2010 Suomen suurimpien kuntien nettokäyttökustannukset kulttuurissa olivat keskimäärin 177,10 euroa/asukas, vaihtelua oli Vantaan 103 eurosta Vaasan 243 euroon (Ruusuvirta ym. 2012, 59). Vuonna 2013 keskimääräinen panostus näissä 24 suurimmassa kunnassa oli 178,30 €/asukas, vaihtelua oli Salon 105 eurosta Vaasan 246 euroon (Ruusuvirta ym. 2014, 61). Asukaskohtainen keskiarvo vuonna 2016 oli 175 euroa, jossa pienin panostus oli Salon 95 euroa ja isoin Vaasan 257 euroa. Kaupunkien erot ovat kasvaneet. (Renko & Ruusuvirta 2018, 28.)

2010-luvun alussa 2,4 miljoonaa suomalaista asui kunnassa, joka käyttää yleiseen kulttuuritoimeen 0–15 euroa asukasta kohti, muissa kunnissa panostus on 16–70 euroa (Arhinmäki 2012). Vuonna 2013 tutkitut suuret kaupungit resursoivat yleiseen kulttuuritoimeen eli muun muassa tapahtumien järjestämiseen ja avustuksiin 1–25 euroa/asukas (Ruusuvirta ym. 2014, 96). Vuonna 2016 asukaskohtainen kustannus yleisessä kulttuuritoimessa vaihteli 9,20 eurosta 12,50 euroon, nettokäyttökustannus on laskenut. Tämä voi johtua toiminnan tehostamisesta tai karsimisesta. (Renko & Ruusuvirta 2018, 66–67, 75.) Kunnissa kulttuuritoimen lisäksi eri palveluissa sijoitettiin kulttuuriin 10 miljoonaa euroa hyvinvointitavoitteisiin (mts. 68), kulttuurin tuotot ovat ennallaan (mts. 71). Helsingin kaupungin tietokeskuksesta tiivistetään resurssit: kulttuuripalvelut tuottavat hyvää, mutta se ei palaa kulttuuribudjettiin (Koivu 2014, 13). 10 vuotta sitten 88 % kuntajohtajista arvioi kuntien resurssin riittävän pian vain lakisääteisiin palveluihin (Pihlaja 2010, 34). Tilanne ei ole parantunut ennustetusta yhtään, menot ovat kasvaneet.

## 2.1 Kulttuurin sisällöt

Kulttuuri ja kulttuuripolitiikka merkitsevät eri tahoille eri asioita, termien sisältö muuttuu jatkuvasti (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 13). Taide merkitsee joillekin viihdyttämistä, toisten mielestä sen tehtävä on herättää keskustelua tai uudistaa yhteiskuntaa tai yhdistää ihmisiä, osa katsoo taiteen olevan arvokasta itsensä vuoksi. Ihmisten näkemykset taiteesta voi jakaa kahteen osaan: hyvinvointia tukeva ja maailmaa muuttava tehtävä (Suomen Kulttuurirahasto 2013, 12, 16). Kunnissa vallitsee yhteisymmärrys kulttuurin ytimestä: taidelaitokset ja paikallisen kulttuuritoimen kenttä (Saukkonen & Ruusuvirta 2008, 16). Kulttuuri on ilmiönä monimerkityksinen, se kattaa laajimmillaan koko elämän, tiedot ja taidot, elämäntavat, tottumukset ja teknologian. Suppeasti kulttuuri sisältää perinteisiä taiteita ja taideinstituutioita – tällöin voisi puhua taiteen kentästä. Mielestäni kulttuuri on yhteisöllinen hyvinvointi-ilmiö, jossa jokainen jäsen rakentaa yhteisön toimintatapoja, asenteita ja arvoja sekä samalla luo omia näkemyksiä taiteen ja kulttuurin sisällöistä keskustelun pohjalta.

Väitöskirjassaan Sampo Purontaus (2008, 17–21) ryhmittelee kulttuurin koulukunnat laajaan elämäntapamääritelmään ja suppeaan taidekulttuurin määritelmään todeten, että monitulkintaisuus haittaa paikallista ja kansallista yksimielisyyttä määrittelyssä ja synnyttää välittäviä käsitteitä kuten kulttuuritoiminnan ja -tuotannon käsitteet. Hyypän ja Liikasen (2005, 13) luonnehdinnan mukaan ”kulttuurilla tarkoitetaan yhteisten ajatusten, määritelmien, sääntöjen ja tarkoitusten esiintymistä ihmisten elämäntavassa”, ja se siirtyy sukupolvelta seuraavalle ja yhteisön jäseneltä toiselle. Turun yliopiston kulttuurintutkijat ovat samoilla linjoilla: kulttuuri on tapoja ihmisen elää elämäänsä ja etsiä merkityksiä elämälle sekä toimia vuorovaikutuksessa toisten kanssa välittäen tietoa, arvoja, uskomuksia ja toimintatapoja yhteisen sosiaalisen pääoman avulla (Kouri 2015, 15). Opetusministeriön indikaattorityössä luonnehditaan kulttuuria kahdesta näkökulmasta: 1) kulttuuri liittyy ihmisten ja yhteisöjen identiteettiin ja elämäntapaan sekä 2) kulttuuri on luovia merkityksenantoja, toimintoja ja käytäntöjä sosiaalisessa maailmassa (opetusministeriö 2009a, 14). Unescon kulttuuristrategiassa 2002 (<http://unesdoc.unesco.org>) korostetaan kulttuuristen identiteettien vuorovaikutusta:

Cultures must be recognized as comprising the heritage of values, knowledge and skills upon which identities are based, and as embodying the creative visions and energies that empower people to enrich and renew those identities through interaction with other cultures, with a view to consolidating both peace and human development.

Unesco korostaa kulttuurin ja luovuuden tärkeyttä avointen, moniarvoisten ja sallivien yhteisöjen muodostumisessa. Kulttuuri rikastuttaa ihmisten arkipäivää ja elämää lukemattomin tavoin. ([en.unesco.org/themes/protecting-our-heritage-and-fostering-creativity.](http://en.unesco.org/themes/protecting-our-heritage-and-fostering-creativity))

Kolbe (2002, 19) toteaa, että Suomesta puuttuu kattava kulttuurimääritelmä. Kulttuuri on yleiskäsite, josta kaikilla on käsitys, mutta yleisesti hyväksyttyä määritelmää ei. Opetusministeriön (2009b, 9) mukaan kulttuuri on laaja-alaisesti vaikuttava, dynaaminen, alati muuttuva ja jännitteinen foorumi, jossa taide ja kulttuuri mahdollistavat jatkuvan tapahtumisen, yhteiskunnallisen itseymmärryksen ja keskustelun. Tarkastelun kohteena ovat luovuus, taide, media, kulttuuriympäristö ja -palvelut, aineeton ja aineellinen kulttuuriperintö, kulttuuriset oikeudet ja moninaisuus, kulutus ja talous.

Kainulainen (2005, 151) kiteyttää kulttuurin olevan jotain yhteistä, jaettua ja opittua. Kulttuuritieteissä kulttuuri nähdään muuttuvana, globaalina ja vuorovaikutteisena prosessina, jossa leimallista on luovat käytännöt ja elementtien yhdistely etäisyyksistä tai rajoista välittämättä (Hieta, Hovi & Ruotsala 2015, 315). Organisaatiokulttuurista kirjoittava Sari Kuusela (2015, 17) kutsuu kulttuuria sosiaaliseksi voimaksi, joka yhdistää ihmiset ja auttaa yhteistyötä mahdollistamalla jokaisen osallistumisen. 1980-luvulla kulttuurin tutkimiseen alettiin sisällyttää taloustutkimuksen tavoitteita, kun pohdittiin kulttuurin ekonomisia vaikutuksia ja sitä perusteltiin myös taloussyyn (Riukulehto 2001, 6–7). 1990-luvulta on pohdittu kulttuurin ja taiteen merkitystä hyvinvointiin ja terveyteen. Esimerkkinä YK:n hanke, jossa hoitolaitoksiin tuotiin taidetta, jotta kaikilla on pääsy kulttuuriin ja mahdollisuus kuntoutumiseen taiteen avulla. (Hyypä ym. 2005, 118–119.) 2000-luvulla taiteen ja kulttuurin hyvinvointivaikutus on tärkeä keskustelunaihe ja nyt etsitään mittareita vaikutuksiin. Kokkolassa asiaa on kysytty kaupunkilaisilta: 88 % katsoo, että kulttuuriharrastus lisää elämänlaatua (Purontaus 2008, 158). Kulttuuri on nostettu kunnan vetovoimatekijäksi (Riukulehto 2001, 15) ja kulttuurin ja luovien alojen kansantaloudellinen arvo on havaittu (Häyrynen 2015, 108).

Kulttuuri ja luovuus on pyritty Hanna Kuuselan (2014, 114–115) mukaan määrittelemään laajasti, mikä on saattanut aiheuttaa kulttuurin erityispiirteiden hämärtyksen. Talouden korostaminen on johtanut Kuuselan havaintojen perusteella siihen, että unohdetaan kulttuurin tekemisen muut motiivit kuin raha ja sidokset perinteeseen jätetään ottamatta huomioon. Mielestäni tämä ei ole ollut ongelma valtion kulttuurilinjauksissa eikä kuntien kulttuuripalveluissa. Vuonna 2018 valtion kunnille myöntämissä taide- ja kulttuurihankkeiden avustuksissa painottui ihmisten osallisuus ja palvelun saavutettavuus (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b). Kulttuurissa näkyy sekä yksilö että yhteisö: yksilöllisyys on ihmisen elämän rikastamista ja yhteisöllisyys ryhmän koheesiota.

Suomen opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan kulttuuri voi olla yksilölle

- elämyksiä, luovuutta ja identiteetin vahvistamista
- mahdollisuus oppia ja kasvaa ihmisenä
- työpaikka tai tekemistä vapaa-aikana
- mahdollisuus tavata ja kommunikoida muiden kanssa
- väylä hahmottaa maailmaa ja luoda merkityksiä
- haaste pohtia arvoja, etiikkaa, olemassaoloa

ja yhteisölle

- kasvot ulospäin ja vetovoimatekijä
- identiteetin rakentaja ja yhteiskunnan liima
- terveyden edistämistä, ennaltaehkäisevää toimintaa
- sopeutumisen ja suvaitsevaisuuden edistäjä
- tietojen ja taitojen sekä arvojen ja normien välittäjä
- keino nostaa piilossa olevat elementit näkyviksi
- työllistäjä (opetus- ja kulttuuriministeriö 2010).

## 2.2 Kulttuuripalvelujen merkitys

Kulttuuri tekee hyvää yksilöille ja yhteisöille. Väitöskirjatutkija Saara Moisio (2016, 155–156) on koostanut eri tutkimusten tuloksia kulttuuriin ja taiteeseen osallistumisen syistä: halutaan irtautua arjesta ja rentoutua, tavata ystäviä, saada uusia ajatuksia sekä kehittää itseä. Osallistumattomuuden syynä on usein kiinnostuksen, seuran, ajan tai rahan puute, pitkät välimatkat ja epäsoveltavat aukiolot.

Ruotsissa lääkäri Benson Konlaan osoitti ensimmäisenä väitöksessään (2001, 46–47), että kulttuurin ja taiteen harrastaminen pidentää ruotsalaisten ikää ja lisää hyvinvointia. Yli 50 000 norjalaisen tutkimuksessa havaittiin, että kulttuurin vastaanottaminen ja luominen liittyvät hyvään terveyteen ja elämänhaluun sekä matalaan ahdistuneisuuteen ja depressioniin niin miehillä kuin naisilla (Cuyppers, Krokstad, Lingaas Holmen, Skjei Knudtsen, Bygren & Holmen 2011, 5–6). Samansuuntaisia tuloksia on saanut Suomessa neurologi Markku T. Hyyppä (ks. esim. 2010, 2013): Yhteisöllisyys kasvattaa sosiaalista pääomaa, joka tuo terveyttä ja hyvinvointia. Osallistuminen, ihmisten keskinäinen luottamus ja kulttuurin harrastaminen sekä paikkakuntaan ankkuroituminen lisäävät hyviä elinvuosia.

Kuntaliitoksissa kotiseutukokemus kannattelee muutoksissa (Riukulehto & Suutari 2016, 292). Vuodenvaihteen 2012–2013 nettikyselyn vastaajista 97 % uskoo, että kulttuuri- ja liikuntapalvelut lisäävät ihmisten hyvinvointia ja poistavat sosiaalisia ongelmia (Sokka ym. 2014, 47). Palvelujohtaja Räsäsen (2014) mukaan Sipoossa on onnistuttu kulttuurilla parantamaan vanhusten ruokahalua, vähentämään unilääkkeitä ja lisäämään rauhallisuutta. Myös henkilöstön työhyvinvointi on kasvanut. Suomessa kulttuuri on tuottanut parhaiten tulosta vanhustyössä (Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia 2015, 7). Simo Häyrynen (2015, 106) taas havaitsi kulttuurin roolin nousun työhyvinvoinnissa.

Taide- ja kulttuurialalla pohditaan, miten kulttuurityöllä tuotetaan hyvinvointia ja työn merkittävyys saadaan esiin (Malmivirta & Taivainen 2012, 8). Lähellä olevat kulttuuripalvelut tuovat helposti saavutettavia tarinoita, samalla yhdistysten lähipalvelut helpottavat kunnan omaa kulttuurityötä (mts. 123). Paikallisessa kehittämisessä valtakunnalliset kulttuurialan kolmannen sektorin toimijat katsovat tutkimusvastauksissaan edistävänsä asukkaiden hyvinvointia, osallisuutta ja yhteisöllisyyttä, myös paikallisen identiteetin ja vetovoimaisuuden lisääminen ovat keskeistä monelle toimijalle. Paikalliset kulttuuritoimijat toivovat kutsuja paikalliseen kehittämistyöhön. Tulevaisuudessa kolmannen sektorin kulttuuritoimijat uskovat olevansa yhä merkittävämpi taho osallisuuden kasvattamisessa. (Renko, Ruusuvirta, Forsell & Häyrynen 2018, 16–17.) Samoin uskovat kunnat, jotka arvostavat kolmannen sektorin osaamista, tietämystä, työn laatua ja tottumusta yhteistyöhön (mts. 35, 45–47).

Kulttuuripalvelujen kysyntä on kasvanut ja palvelut ovat tärkeitä kuntalaisten vapaa-ajassa. 78 % kuntalaisista katsoo, että kulttuuripalveluita on järjestetty riittävästi mutta reilu viidennes on tyytymättömiä. 2000-luvulla palveluiden riittävyyden kokeminen on pienentynyt 81 %:sta 78 %:iin. Kulttuuripalveluiden riittävyys koetaan merkittävästi vähäisemmäksi kuin kuntapalveluiden riittävyys kaikkiaan (91 %). (Fredriksson & Martikainen 2008, 21–23.) Toisaalta 84 % olisi valmis tinkimään kulttuuripalveluista, jos kunnassa tarvittaisiin resursseja muualle (mts. 36). Vuodenvaihteessa 2012–2013 vastaajista 65 % ilmoittaa sähköisessä kyselyssä, että kunnallisia kulttuuripalveluja on riittävästi. 46 % vastaajista ei halua yksityistää kulttuuripalveluja, yli kolmannes vastaajista pitää kunnallista kulttuuritarjontaa liian suppeana ja 67 % antaisi kolmannelle sektorille lisää roolia kulttuuripalveluissa. (Sokka ym. 2014, 41–42.) Vuoden 2017 kyselyssä vastaajat arvioivat kulttuuripalvelujen tason mainioksi sekä palvelun saatavuuden hyväksi (Pekola-Sjöblom 2017, 13).

Kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut mielletään kunnassa usein palveluiksi, joiden olemassaolo on arvo sinänsä. Esimerkiksi amerikkalaiset toteavat kirjastojen, museoiden, gallerioiden ja arkistojen olevan hyviä olla olemassa, vaikka eivät niitä käyttäisikään. (Usherwood 2007, 105.) Suomalaisen

Ilmapuntari 2010–2011 -tutkimuksen (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2011, 14–15) mukaan 29 % kuntalaisista katsoo kulttuurista ja kirjastosta voitavan säästää tiukassa taloustilanteessa, kun taas liikunta-, urheilu- ja kuntoilumahdollisuuksista on valmis tinkimään 31 %. Mutta kunnanvaltuutetut ovat eri linjoilla, heistä 37 % supistaisi kulttuuri- ja kirjastopalveluita ja 25 % liikuntapalveluita. Vuoden 2013 Ilmapuntarissa kulttuurin rahoitukseen puuttuisi jo isompi osa: 38 % nipistäisi euroja ja 52 % vastaajista säästäisi menoista nykyistä enemmän (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2014).

Kulttuuripalvelut ajatellaan usein peruspalveluksi, mutta kuntalaisilla ei ole subjektiivista oikeutta kulttuuripalveluihin (Rautiainen 2012, 13–14). Kunta voi määritellä, miten hoitaa lain määräämää kulttuuritehtävänsä. Vain kirjastopalvelut ja yleinen kulttuuritoimi on määritelty laeissa, mutta normit jättävät kunnille paljon liikkumatilaa. (Ruusuvirta, Saukkonen, Selkee & Winqvist 2008, 17.) Kulttuurissa ja taiteessa kuntien valtionosuuksien lainsäädäntö on löyhempää kuin muilla alueilla, joten kulttuurista ja taiteesta säästetään ennen kuin esimerkiksi kirjastoon puututaan (Rautiainen 2012, 8). Kuntien vapaus näkyy siinä, miten kunnat tekevät palveluita. Painopiste on ollut kuntien itse tuottamassa kulttuuritoiminnassa. Lisäksi kuntalaisille järjestetään palveluja avustamalla kulttuuritoimijoita tai ostamalla palveluja. Kunnat tuottavat palveluja myös alueen muiden tahojen kanssa. (Ruusuvirta ym. 2008, 40; Ruusuvirta ym. 2012, 55; Ruusuvirta ym. 2014, 30–31.)

Vuonna 2010 oman kulttuurituotannon osuus oli 25 suurimmassa kaupungissa korkein Kajaanissa 98,1 % ja Oulussa 97,2 %, viidessä kaupungissa omaa tuotantoa oli yli 90 % (Ruusuvirta ym. 2012, 55). Vuonna 2013 tutkituista kaupungeista kuudessa omaa kulttuurituotantoa oli yli 90 % (Ruusuvirta ym. 2014, 99–101). Kuntien kulttuuri-indikaattorityössä 2010 ilmeni, että kaupungeissa on kiinnostusta kulttuurityön ostamiseen. Kulttuuritoimi pyrkii samoihin tavoitteisiin kuin elinkeinotoimi: tuetaan kuntaa elinvoimaisena asuin- ja yrityspaikkana, vahvistetaan luovuutta taloudellisen kasvun perustana (Juurakko, Kauhanen & Öhage 2012, 15).

Professori Juha Siltala (2014, 32) puhuu kulttuurista julkishyödykkeenä, jota tarvitaan mutta jota kysyntä ei rahoita. Kaikilla ei ole varaa kustantaa kulttuuria itselleen. Vuoden 2016 kyselyssä ihmiset eivät pidä kunnan palvelutuotantoa yhtä merkittävänä kuin aikaisemmin ja säästökeinoina pohditaan palvelujen ulkoistamista ja maksujen korottamista sekä palvelujen karsimista (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2017, 14, 22–23). Kunnanvaltuutetuista vain 71 % pitää kunnan omaa kulttuurituotantoa tärkeänä, se on tehtäväalueesta vähiten tärkeä (Mykkänen 2017, 3).

Kunnallisen kulttuuritoiminnan edistämistä haittaa kulttuurin vähäinen asema kuntapolitiikassa. Vaikka keskusteluissa kulttuurille asetetaan hienoja tavoitteita, ne eivät konkretisoidu politiikassa eikä kulttuuria pidetä merkittävänä tekijänä kunnassa. Tätä mieltä ovat sekä kunnan asukkaat että kunnanvaltuutetut. (Kangas & Kivistö 2011, 32.) Purontaus (2008, 123) on havainnut, että heikon normisuojan kulttuuri joutuu todistamaan merkityksensä eikä alan matalatuottoisuus auta tilannetta. Kuntien kulttuurijohtajien mukaan julkisesti rahoitetun kulttuurituotannon on osoitettava luotettavasti tehokkuutensa ja vaikuttavuutensa tulevaisuuden varmistamiseksi (Karttunen 2011, 5).

Kulttuurin hyvinvointi- ja terveysvaikutusten selvittäminen hakee vasta muotoaan, vaikka kulttuuriohjelmien ja -osallistumisen hyvää tekevistä vaikutuksista puhutaan vilkkaasti (Hyypä 2013, 117). Sosiaalisten vaikutusten ja hyödyn arviointi on vaikeaa, sillä mittarit eivät pureudu riittävästi taiteelliseen toimintaan ja vaikuttavuuteen (von Brandenburg 2008, 13). Saattaa olla, että kulttuurin tehtävä osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa nostaa kulttuurin merkitystä julkispalveluna. Kulttuurituotanto on mukana monissa toimissa. Esimerkiksi Tampereella kulttuuritoimen tuotteistus ja elinkaarimalli ovat tehneet palveluja muille toimialoille, jolloin kustannukset ovat vähentyneet ja vaikutukset kasvaneet (Rannisto 2015, 15). Kunta mielletään paikallisen kulttuurin koordinaattoriksi ja verkostojen rakentajaksi, joka tukee toimintaa ja tuo kuntalaisille nautintoa (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2005, 14). Kulttuuri vahvistaa luovuutta ja tukee kuntalaisten hyvinvointia (Jääskeläinen 2008, 176). Usein kohderyhmänä ovat lapset, sillä kulttuurikasvatus on tärkeää tulevan rakentamista (Häyrynen 2015, 90). Resurssit kootaan yhteen kunnassa tai kuntien yhteistyössä, jolloin rakenteet tukevat monipuolisuutta, laatua ja asiantuntemusta (Suomen Kuntaliitto 2007b, 52).

Kulttuurin halutaan uusivan työtapoja, lisäävän kokemuksia ja järjestötyötä (Siisiäinen 2002, 298–300). Digitaalinen teknologia muuttaa kulttuurin kuluttamista ja tuottamista, yhdistää instituutioita ja kaupallista toimintaa sekä haastaa yleisönä ja osallistujana olemista. Digitaalisuus kutsuu osallistumaan tuotteiden tekoon ja jakamiseen. (Crossick & Kaszynska 2016, 34.) Etäisyys ei ole ongelma, hyvinvointitietoa kootaan hyödynnettävään muotoon, elämäntapahtumia ennakoitaan ja rutiinitöitä automatisoidaan, kunhan arvovalinnat ja eettisyys muistetaan (Heinonen, Ikonen, Kaivosoja & Reina 2018, 13). Neurologi Markku T. Hyypä (2013, 66) epäilee virtuaalisia hyvinvointivaikutuksia, sillä ihminen tarvitsee yhteyttä toisiin. Teknologian avulla kulttuuria voidaan yhdistää muihin palveluihin. Esimerkiksi koululaisten Wilma-viestintäjärjestelmän kautta voidaan perheille ja lapsille tarjota kulttuurisisältöjä, samoin vanhusten palveluissa voidaan välittää ohjelmia.

Asiakas luo merkityksiä hallinnon ja työntekijöiden rinnalla, mikä kirjavoittaa tulkintaa kulttuurista (Pesonen 2008, 77). Tässä on kulttuurin vahvuus: asiakaslähtöisyys. Kulttuurin johtamisessa tarvitaan laajaa osaamista: Ytimenä on taiteen, kulttuurin ja kotiseututyön hallinta, johon perustuu tavoitteellinen yhteistyö. Laajeneva hyvinvointiosaaminen ja kulttuurisubstanssi osana hyvinvointia vaativat jopa hoidollisen näkökulman ymmärtämistä. Asiakkaan ja ympäristön tunteminen ovat olennaista, samoin pedagoginen osaaminen vaikuttavuuden parantamiseksi. Lisäksi on hallittava prosessit, tukipalvelut ja tietoa kulttuurista.



Kuvio 2 Osaamisalueet kunnan kulttuuripalveluissa

Kulttuuri on kansantaloudellisesti merkittävä tekijä. Sen osuus bruttokansantuotteesta 2006 oli 3,2 %. (Tilastokeskus 2009.) Samaa tasoa osuus oli myös vuonna 2012 (Tilastokeskus 2014). Vuonna 2015 kulttuurin osuus BKT:stä oli vuoden 2014 tavoin 2,9 (Tilastokeskus 2017). Kainulainen (2005, 33) on tutkinut kulttuurin ja talouden selvityksiä, joiden mukaan kulttuurin toimiala on kasvava sektori ja sillä on aluetaloudellista vaikutusta. Taloudellisten mahdollisuuksien ansiosta kulttuurilla on merkitys alueiden kilpailukyvyyn ja matkailuelinkeinon kehittymiseen (mts. 46). Hän (mts. 98) puhuu kulttuurin tertiäärisistä merkityksistä eli kulttuuritapahtumien vaikutuksista alueen tunnettuuteen, vetovoimaan sekä asukkaiden, työntekijöiden ja matkailijoiden liikkumispäätöksiin. Näitä merkityksiä on vaikea mitata, mutta niillä on välillisiä yhteyksiä alueen toimintakykyyn ja kehitykseen. Aluekehittämisessä kulttuurin painoarvo vaihtelee alueittain (Kangas ym. 2002, 51). Kulttuurissa on talouspotentiaalia, mutta suomalainen kulttuuri ei ole löytänyt asemaa



talousdiskurssissa eikä kulttuuriväki osaa talousnäkökulmaa ja puhetta taiteen vaihdannasta. Taide ja kulttuuri nousevat isoon rooliin, kun ymmärretään niiden arvonluonti. (Rehn 2012.) Kunnissa kulttuuri on lisäarvon tuoja, ei menoerä. Esimerkiksi Kotkassa on laskettu, että nuorisoteatteriin annettu euro tuottaa 1,46 euroa (Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia 2015, 16).

Vuosina 2007 ja 2012 Suomessa oli kulttuuritoimialojen työllisiä 4,2 prosenttia kaikista työllisistä (Tilastokeskus 2014). Vuonna 2015 kulttuurialalla työskenteli 3,5 % työllisistä (Tilastokeskus 2017). Alueellisesti kulttuurityöllisyyden intensiteetti on keskimäärin yhden prosenttiyksikön suurempi kuin alueen arvonlisäysintensiteetti, sillä ala on työvoimavaltainen (Suomen virallinen tilasto 2010). Vuonna 2017 kuntien kulttuurissa työskenteli 6 067 työntekijää. Kulttuurissa toimivat ovat koulutettuja, 64 %:lla on korkeakoulututkinto. (Kulttuuritilasto 2017.)

Kulttuurialan työttömyys on korkeampi kuin muiden tutkinnon suorittaneiden työttömyys ja se vaihtelee taiteenaloittain ja koulutustasoittain (opetus- ja kulttuuriministeriö 2010). Vuonna 2009 taideammattilaisia oli 4 270 työttömänä, mikä on 30 % enemmän kuin vuonna 2008 (Ekholm 2010). Vuonna 2012 raportoitiin kulttuurialan työllisten osuudeksi maakunnittain 1,98–6,76 %. Korkein työllisten osuus on Uudellamaalla, sillä pääkaupunkiseudulle keskittyy taidelaitoksia ja kulttuuriyksiköitä. Pienimmät luvut ovat Kainuussa (1,98 %), Etelä-Karjalassa (2,04 %), Kymenlaaksossa (2,17 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (2,18 %). Yleisimmin maakunnittaiset kulttuurityöllisten prosenttiluvut ovat 2,33–3,28 %. (Kulttuuria kartalla 2012.) Vuonna 2016 kulttuuri- ja taidealan työllisyys heikkeni yhä: työnhakijoita oli 8 412, erityisesti kuvataiteilijat ovat ilman alan työtä (Suomen virallinen tilasto 2016). Vuonna 2017 taide- ja kulttuurialan työttömiä työnhakijoita oli 7 144, joista kuvataiteilijoita 36 % (Kulttuuritilasto 2017). Taiteilijat työskentelevät muilla aloilla ja taiteilevat tilapäisesti, keikoilla ja osa-aikaisesti.

### 2.3 Kunnan kulttuuripolitiikka

Kangas ja Pirnes (2015, 23) esittävät kulttuuripolitiikan tapana, jolla kulttuuri organisoituu yhteiskunnallisessa toiminnassa. Kulttuuri on lähdekäsite kulttuuripolitiikalle, joka on laajuudessaan sekä aika- ja paikkasidonnaisuudessaan vaikeasti tulkittava käsite (Pirnes 2008, 14). Kulttuuripolitiikan määritelmä riippuu määrittelijästä ja toimintayhteydestä (Hugoson 2000, 6). Kulttuuripolitiikkaa on pidetty yhtenä kansallisimmista politiikan aloista, joskin kansallistunteen aika alkaa olla ohi ja globaali kehitys vie kulttuuripolitiikkaa ja kulttuurin käsitettä talouden ja

taloustieteiden suuntaan. Monien tavoitteena on kulttuurin nosto marginaalista politiikan keskiöön osaksi ”isoa politiikkaa” talouslukuja ja talouden välineitä käyttämällä. (Liikkanen 2014, 164–166.) Kulttuuripolitiikka on osa yhteiskuntapolitiikkaa (Kangas 2003, 45). Liikkasen (2014, 148) mukaan kulttuuri on mielletty osaksi taloutta ja kulttuuripolitiikka osaksi talouspolitiikkaa – se edustaa toivoa kasvusta ja uudesta taloudesta. Kulttuuripolitiikka ja sen harjoittaminen syntyvät vuorovaikutuksessa, sitä ilmentävät lainsäädäntö sekä hallinto- ja päätöksentekorakenteet (Kangas ym. 2015, 23).

Kunnan kulttuuripolitiikkaan kuuluu yleensä yleinen kulttuuritoiminta kulttuurikasvatuksineen ja tapahtumineen, taiteen perusopetus, kirjasto, kulttuuriperinnetyö, taidepolitiikka ja museot. Sen toiminta-alue on laaja, toisaalta korostuu yksilön kulttuurinen osallistuminen ja omaehtoinen toiminta sekä toisaalta kulttuurin kansantaloudellinen merkitys (opetusministeriö 2009a, 14) sekä taiteilijoiden ja kulttuurityöntekijöiden tukeminen (mts. 18). Suomi on vahvan kulttuuripolitiikan maa, jossa julkisen vallan vastuu ihmisten elämän edellytyksistä on laaja ja jossa yhteiskunnallinen ilmapiiri ja poliittiset arvot säätelevät kulttuuripolitiikkaa. Tavoitteena on kansan yhtenäisyys ja rajat ylittävät kulttuuriyhteydet. (Simo Häyrynen 2009, 29–30.) Valtakunnallisen kulttuuripolitiikan tavoitteena on edistää taidetta ja kulttuuria, luovaa toimintaa ja taloutta, kulttuurista moninaisuutta, kulttuurin ja tiedon saatavuutta sekä vaalia kulttuuriperintöä (opetus- ja kulttuuriministeriö 2013). Kulttuuripolitiikassa taiteen painottaminen sekä valtiovallan tuki ja valvonta ovat olleet keskeisiä elementtejä (Sokka 2005, 13). Kangas (2003, 39–40) tiivistää kulttuuripolitiikan suunnaksi 1860-luvulta alkaen taiteen sisällön ja laadun määrittämisen tapahtuvaksi kulttuurin foorumien sisällä eikä valtion toimesta. Kulttuuriyhteisöt ovat asiantuntijoita, julkinen valta rahoittaa toimintaa. Kulttuuripolitiikka on yhteiskunnan demokraattisesti valvomaa (Simo Häyrynen 2009, 31).

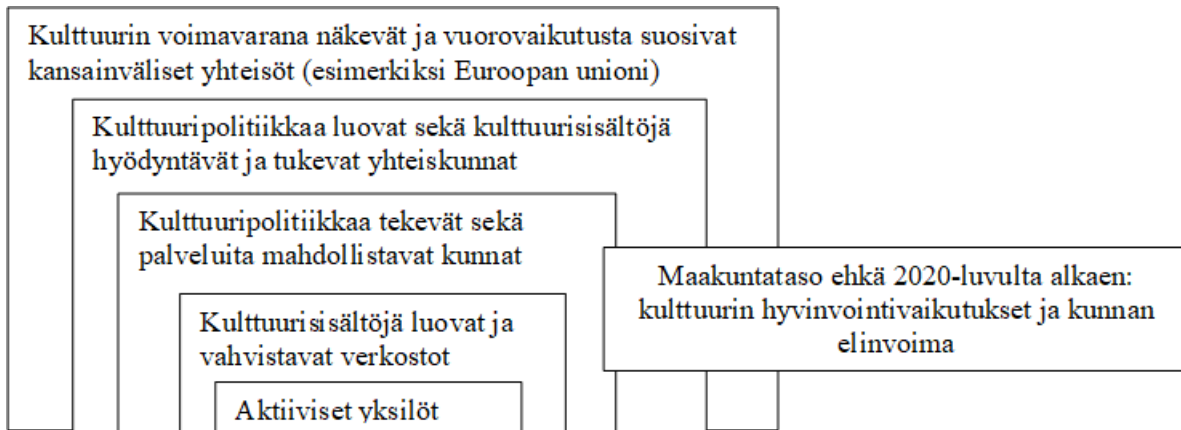
2000-luvulla osallisuus, hyvinvointi ja kulttuurin moninaisuus ovat keskeisiä suuntaviivoja, nyt painotetaan ihmisten osallistumista kulttuurikehitykseen yhteiskunnan osaamis- ja luovusperustan vahvistajana (Virolainen 2015, 9). Valtiovarainministeriön Kohti tulevaisuuden palveluja -raportti (2009, 17) kiteyttää tavoitteeksi, että ”kuntalainen muuttuu palvelujen passiivisesta kohteesta aktiiviseksi yhteiskehittäjäksi, subjektiksi”. Aktiivisuus kanavoituu usein yhteisölliseksi toiminnaksi yhdistysten kautta. Kulttuuria ei nähdä valmiina rakenteena, vaan korostetaan prosessuaalisuutta, valinnanvapautta ja toimijoiden uusia tapoja. Siihen liittyy arvottava määre ja laadulliset hierarkiat, jotka kertovat, mitä kulttuuria julkinen viranomais voi tukea. (Kangas 2001, 18–19.) Kankaan, Sokan, Itkosen ja Jakosen (2018, 81) mukaan kulttuuripalveluja tuotetaan tulevaisuudessa toimijoiden yhteistyönä jatkuvan vuoropuhelun vahvistamana. Kansalaistoiminnassa tapahtuu hybridisoitumista, jossa kolmas sektori hakee resursseja julkiselta ja yksityiseltä sektorilta tehden

näiden kanssa sopimuksia. Yksilöllisyyttä korostavassa kuluttaja-ajattelussa kuntalaiset luovat elämäntyylinsä kuluttajina markkinoilta, mikä tuo haasteita palvelujen tasa-arvoiseen tuottamiseen ja päätöksentekoon osallistumiseen (mts. 76).

Valtakunnallisesti ei määritellä strategiaa palvelujen tuottamisesta, kunnat päättävät itse (valtiovarainministeriö 2009, 19). Kunnan ohjauksen vähentyessä ohjaus siirtyi eurooppalaiselle tasolle. Kulttuuri tuli EU:n toimivallan piiriin 1992 kirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella, jonka kulttuuriartikkelissa EU:n toimivalta on kirjattu toissijaiseksi (Mitchell 2015, 403–405). ”Euroopan unioni on muokannut Suomen kulttuuripolitiikkaa, ja EU:n rakennerahastoista on tullut valtion ja kunnallisen kulttuuripolitiikan rinnalle merkittävä kulttuuripoliittinen väline.” (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2010, 21). EU:n tavoite on kulttuurin moninaisuuden ja vuoropuhelun edistäminen, luovuuden lisääminen kasvun ja työllisyyden parantamiseksi sekä kulttuurin kasvu kansainvälisissä suhteissa (Mitchell 2015, 418). Alueiden kuvaa voi rakentaa tietoisesti kulttuurilla (Linko 2014).

Vuonna 2019 kunnista 61 % sisällytti kulttuuritoiminnan tavoitteet laajaan hyvinvointikertomukseen (Saukko 2019). Kunnat pyrkivät vastaamaan lasten ja nuorten tarpeisiin ohjaten palvelua näille (Saukkonen ym. 2008, 24). 15–29-vuotiaista 40 %:lla on paljon taideharrastuksia, 37 % on ilman luovaa harrastusta. Kaksi kolmesta nuoresta nauttii osallistumisesta, elämyksistä ja onnistumisista sekä toisten nuorten kanssa tekemisestä. (Myllyniemi 2009, 22–24, 39.) Kunnista 85 % järjestää taiteen perusopetusta, johon osallistuu 12–19-vuotiaista 12 %, lisäksi 10 000 aikuista opiskelee taiteen perusopetuksessa (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a, 20). Kunnista 39 % järjestää aikuisten taiteen perusopetusta, 57 %:lla on kulttuurikasvatussuunnitelma (Saukko 2019). Vanhusten määrän kasvu on synnyttänyt hankkeita vahvistamaan yhteisöllisyyttä, ihmisten aktiivisuutta sekä estämään syrjäytymistä (von Brandenburg 2008, 13). Kunnista 58 % on määritellyt tavoitteet ikääntyneiden kulttuurityölle, 29 % järjestää tai tukee kulttuuriluotsi- tai kulttuurikaveritoimintaa (Saukko 2019).

Suomessa kannatetaan kulttuuripolitiikkaa, jossa julkisella sektorilla on vahva asema ja kulttuuri on osa hyvinvointipolitiikkaa (Kangas 2003, 48). Toimintaa on eri tasoissa. Kaikki lähtee aktiiveista, jotka verkostoituvat. Kunta tukee yksilöitä ja verkostoja, samoin mahdollisesti kansalliset ja kansainväliset yhteisöt. EU-rahastot ja maakuntaudistus voivat tuoda uutta kulttuuritoimintaan kunnassa. Ylirajaiset yhteisöt ja yhteiskuntien yhteistoiminta lisääntyvät globaalissa kulttuurityössä.



Kuvio 3 Kulttuuritoiminnan tasot

### 3 SOPIMUKSELLISUUS KUNNASSA

2000-luvun alussa kunnan rooli alkoi muuttua palveluiden tuottajasta niiden järjestäjäksi ja tilaaja-tuottajamallit lisääntyivät (Lauslahti 2003, 58; Komulainen 2010, 22). Kunnissa ei ole ollut aina selvää tahtotilaa siitä, milloin palvelu tuotetaan itse ja milloin se ostetaan (Mielityinen 2011, 45). Valtio on siirtänyt rahoitusvastuuta kunnille, jolloin kulttuuritoimintoja on ulkoistettu järjestöille, yksityisille toiminimille ja osuuskunnille (Heiskanen, Kangas & Mitchell 2002, 328–329). Paineet tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kasvavat, asiakkaat odottavat palveluissa korkeaa laatua. Taloudellinen tuotantotapa ei riitä, julkishallinnossa on keskityttävä kansalaisille hyvin räätälöityihin palveluihin. Onnistuminen edellyttää jatkuvaa arviointia, suunnittelua ja sopeuttamista resursseihin sekä kiinteää tilaajan ja tuottajan neuvottelukäytäntöä. (Saarelainen & Krone 2007, 118.) Tarvitaan arviointitietoa eri näkökulmista selittämään saavutettuja ja vaillinaisia tavoitteita, tapahtumia ja uudistusten taustoja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä (Nyholm & Airaksinen 2011, 298).

Hyvinvointivaikutuksissa on muistettava, että myös palvelun ulkopuoliset tekijät vaikuttavat asiakkaiden tilanteeseen, vaikka eivät vaikuta palveluntuottajan omaan tuottavuuteen. Ja asiakkaat ovat erilaisia. Niinpä tuottavuuden selville saamiseksi tulisi mitata asiakkaiden lähtötaso ja -tilanne. (Kangasharju 2008, 189.) Lyhyen aikavälin tuottavuudessa kustannuksia peilataan suoritteisiin, mutta pitkän aikavälin kustannukset kertovat palveluiden vaikuttavuudesta (mts. 185). Tampereella opastettiin vuonna 2008, että palvelujen vaikutukset ja toteuttamiseen käytettyjen resurssien tehokas käyttö on osoitettava sekä kuntalaisille, asiakkaille että päätöksentekijöille (Martikainen 2010).

Hankintoja ohjaa usein palvelustrategia, jonka kunta on tehnyt itsenäisesti tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunnat arvioivat kuntalaisten palvelutarpeet ja niiden pohjalta laaditaan palvelusuunnitelmat. Strategiaan perustuen hankitaan sisäisiä palveluita tai ulkoisia ostopalveluita isoina kokonaisuuksina tai pieninä osina. Palvelustrategia on elinkeinopoliittinen työväline, joka viestii palvelun tarjoajille kunnan pyrkimyksistä. (Suomen Kuntaliitto 2010b, 4.) Jotta palvelumarkkinat kehittyvät, kilpailua syntyy ja kuntalaisille tarjoutuu lisää valinnanmahdollisuuksia, kuntien on toimittava luotettavasti ja ennakoitavasti yksityisen ja kolmannen sektorin suuntaan (valtiovarainministeriö 2009, 46). Markkinoistaminen julkishallinnossa on strateginen kysymys, sillä sen vaikutukset alueelliseen tasaveroon, tasavertaisuuteen, kunnallishallinnon demokraattisuuteen ja kuntalaisten osallistumiseen, yhteenkuuluvuuteen sekä syrjäytymisen estämiseen voivat olla merkittäviä (Niiranen 2003, 69–72).

Osapuolet nojautuvat sopimuksia laatiessaan kolmenlaiseen tietoon: yhden tahon omistamaan yksityiseen tietoon, kaikkien saatavilla olevaan tietoon ja kolmannen osapuolen todistamaan tietoon (Laffont & Martimort 2001, 12; Dixit 2004, 26). Suurin osa kunnan tilaaja-tuottajasopimuksista perustuu kumppanuuteen ja yhteistyöhön eikä kilpailuttamiseen (Määttä 2010, 137), esimerkiksi Tampereen johtavat viranhaltijat korostavat päätöksenteossa sopimusohjausta, kumppanuutta sekä muita pehmeän vallan elementtejä (Hakari 2013, 96). Tampereella tilaaja ja tuottaja etsivät yhdessä vastauksia palvelutarpeen arvioimiseksi, toimintaympäristön kuvaamiseksi ja tulevaisuuden näkymien luomiseksi (Martikainen 2010). Rovaniemellä vuonna 2009 kulttuurin tilaajajohtaja katsoi, että tilaajat hakevat sopimuksetekoon tietoa taloudellisista seikoista, kun taas tuottajat etsivät tietoa rahoituspuhjan varmistamiseksi ja suunnittelun tehostamiseksi (Widenius 2009).

Sopimukset voivat olla kertaluonteisia tai kestosopimuksia, niitä voidaan luonnehtia yksilöllisiksi tai vakiosopimuksiksi. Horisontaalisissa sopimuksissa osapuolet ovat tasavertaisia, vertikaalisiin sopimuksiin sisältyy hierarkia. Sopimukset velvoittavat yksipuolisesti tai kaksipuolisesti tai ne tehdään kolmannen osapuolen hyväksi. (Koski & Lindqvist 2006, 20.) Sopimusohjauksessa voidaan erottaa kolme osaa: 1) toimintamallin suunnittelu, 2) mallin edellyttämän käyttöönoton valmistelu ja 3) mallin toimeenpanon kriittinen arviointi ja parantaminen (Saarelainen & Virtanen 2010, 145–146). Tutkimuksissa (esim. Kuosmanen, Meklin, Rajala & Sihvonen 2004, 45; Uusitalo 2007, 50) on todettu, että sopimusten ohjaaminen tuo kuluja ja johtaa alkuaikoina byrokraattisiin neuvottelukierroksiin, toisaalta se kasvattaa avoimuutta ja yhteistyötä. Sopimusohjausta edistää toiminnan läpinäkyvyys ja tiedonkulun esteettömyys, vahva talousajattelu sekä yhteistyö ja vaikuttamismahdollisuudet. Kriittistä onnistumisessa on osapuolten sitoutuminen prosessiin ja luottamus toisiinsa. Ongelmia saattaa tuottaa muun muassa järjestelmän monimutkaisuus ja runsas työmäärä, kielteinen julkisuus ja kansalaisten epätasavertaisuus sekä luottamushenkilöiden ja ammattilaisten keskinäinen suhde. (Kuosmanen ym. 2004, 61–62.) Tilaajaosaamista tarvitaan, jotta byrokratian lisääntyminen, laadunvalvonnan haasteet ja transaktiokustannukset eivät syö kilpailuttamisen hyötyjä. Lisäksi tilaajan on maaseutukunnissa ratkaistava palvelujen tarjoajien puute. (Aaltonen & Kangasharju 2008, 221.)

### 3.1 Sopimustoiminta kuntien kulttuuritoiminnassa

Kulttuurin tehtävissä korostuu elämysten tuottaminen ja yhteisöllisyys sekä itsensä kehittäminen eli kuntalaisen yksilöllisten tarpeiden tyydyttäminen, samalla kulttuuri luo kuntakuva, jolloin kulttuuri tuo panoksensa kunnan imagoon ja houkuttelevuuteen. Kuntapalvelut voidaan tuottaa neljällä tavalla:

1. julkinen sektori tuottaa, rahoittaa ja järjestää, valvoo ja sääntelee
2. yksityinen sektori tuottaa, julkinen sektori rahoittaa ja järjestää, valvoo ja sääntelee
3. yksityinen sektori tuottaa, rahoittaa ja järjestää, julkinen sektori valvoo ja sääntelee
4. yksityinen sektori tuottaa, rahoittaa ja järjestää ilman julkisen sektorin erityisvalvontaa ja erityissääntelyä (Lehto 2003, 50). Eri tahojen yhteistyömallit ovat pikkuhiljaa monipuolistuneet.

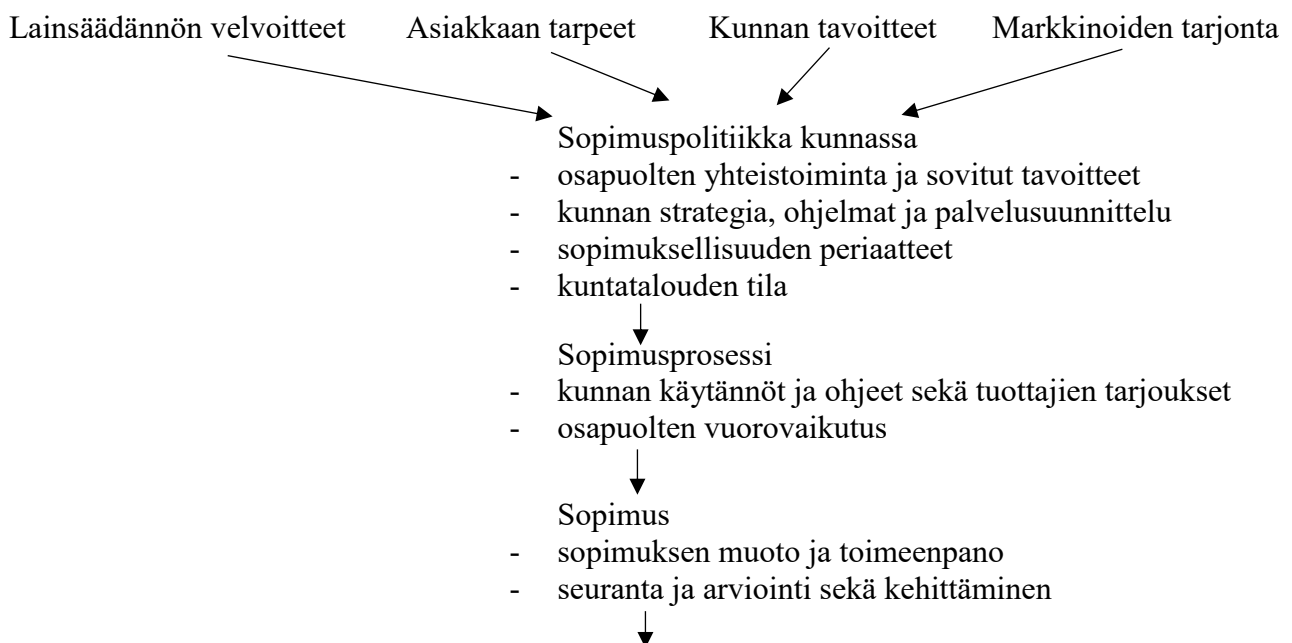
Kunnat alkoivat uudistaa tuotantoaan markkinaehtoisista lähtökohdista (Laatua ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla 2001, 20). Monessa kunnassa erotettiin tilaajan ja tuottajan roolit, suhde alkoi 2000-luvulla perustua tuotteisiin, hintoihin ja sopimuksiin, sopimukset laajentuivat toimialojen sisältä niiden välille, kilpailuttaminen oli vähäistä ja tilaaja-tuottajamallilla pyrittiin toiminnan kehittämiseen (Määttä 2010, 230). Kuntien kulttuurijohtajat totesivat yli kymmenen vuotta sitten, että kolmannen sektorin osuus kulttuurituotannosta lisääntyy ja ohjelmantuottajat jakautuvat valtiosuutta saaviin laitoksiin ja ammattiryhmiin, jotka rahoittavat toimintansa myydyillä palveluilla (Saukkonen & Ruusuvirta 2009, 193). Kuntien kulttuurikustannuksista 22,5 % kuluu avustuksiin ja senluonteisiin kustannuksiin, vaihteluväli on 1,5–40 % (Renko & Ruusuvirta 2018, 8).

Kunnissa kulttuuripalvelujen roolista on alettu puhua hyvinvoinnin ja elinvoiman näkökulmista. Sopimuksilla voi rakentaa palvelujen hierarkian, jossa perustuotteiden rinnalla on asiakkaalle lisämaksullisia tuotteita (Tuulaniemi 2011, 281). Sopimuksellisuus tarkoittaa solmittuja sopimuksia ja väljiä sopimuksen kaltaisia järjestelyjä, joilla julkishallinnossa taataan hyödykkeiden ja palvelujen tuotanto. Sopimuksellisuus kumpuaa julkisen sektorin lisääntyvästä yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa. (Hyyryläinen 2004, 9–10, 48.) Se sisältää sekä sopimusohjauksen eli sopimuksilla johtamisen että sopimustenhallinnan eli sopimusten johtamisen (mts. 20–21). Järjestely ei edellytä kirjallista sopimusta, osapuolten yksimielisyys sovitusta riittää (mts. 29). Luottamus mahdollistaa sopimuksen ja yhteistyön, sopimus ja yhteistyö vahvistavat luottamusta (mts. 34).

Sopimusprosessi on tasavertaisten osapuolten yhteistoimintaa ja suunniteltua työskentelyä, jossa keskinäinen työnjako ja vastuut ovat selkeät. Sopimuksilla on monta tehtävää: määritellään

tuotettavat palvelut, koordinoidaan kunnan kehittämistehtävien toimenpiteitä ja sovitaan kumppanuuden puitteet. Palvelusopimuksissa ilmaistaan, miten palvelut tuotetaan eli miten vaikuttavuustavoitteet saavutetaan. (Rekonen 2009, 224.) Julkisten palvelujen arviointi ja tavoitteiden asettaminen on vaikeaa, koska palvelut ovat moninaisia eikä palvelun tilaaja aina tiedä asiakkaan tarpeista (Greve 2008, 29; Kuikka 2009, 94). Onnistuneessa sopimusohjauksessa järjestämis- ja tuottajarooli erotetaan, tuotteistaminen mietitään tarkkaan ja valvonta toimii (Korpela & Mäkitalo 2008, 157). Tilaaja-tuottajamalli voi olla sekava, sillä osapuolet puuttuvat toistensa tekemisiin eikä toimivalta ja roolit ole selkeitä (Airaksinen, Tolkki & Laine 2011, 34). Useimmat kunnat ovat edenneet mallista muuhun yhteistyöhön. Sopimukset lisääntynevät maakuntatasolla, koska tavoitteet ja resurssit sovitaan ja sovittu on tarpeen dokumentoida.

Merkittäviä kulttuuripolitiikan kysymyksiä ovat kulttuurin saavutettavuus, hyvinvointivaikutukset, palveluiden laatu sekä talous (Karttunen 2011, 21). Kulttuuritoimintaa voidaan tarkastella asiakkaan ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta (mts. 33). Valtiovalta ohjaa kunnallista kulttuuripalvelua yleisellä tasolla, kunnille jää runsaasti valtaa työn resursoinnissa ja toteutuksessa. Kulttuurissa on tehtäviä, joita kunnat ovat ottaneet itselleen, vaikkapa avustukset kuntalaisille ja järjestöille, ystävyyskuntatyö ja virkistystoiminta (Sallinen 2011, 351). Kunnat eroavat kooltaan, resursseiltaan, olosuhteiltaan sekä kulttuuritahdoltaan. Kunnan asukkaiden ja kulttuurin asiakkaiden tarpeet määrittävät palveluita ja tarpeet vaihtelevat muun muassa elämäntilanteen ja kiinnostuksen mukaan. Lisäksi kulttuurin markkinat vaikuttavat kunnan kulttuurituotteiden hankinnassa.



Kuvio 4 Sopimuksellisuuden vaiheet kunnassa



Saarelaisen ja Virtasen (2010, 134) mukaan sopimusohjaus on laajempi ilmiö kuin tilaaminen ja tuottaminen, se on toiminnan ohjausta. Ohjausperiaatteet ja -käytännöt voivat edistää hajautettua ja osallistavaa paikallista vallankäyttöä luoden ja vahvistaen yritys-, järjestö- ja julkisen alan yhteistyötä (Kiviniemi & Saarelainen 2011, 114). Kunnissa toimintatavat vaihtuvat ja käsitteet ovat täsmentämättä eikä aina ole varmuutta, että kaikki puhuvat toiminnallisesti ja oikeudellisesti samasta asiasta (Komulainen 2010, 22). Esimerkiksi vaikuttavuus voi tarkoittaa toimenpiteiden onnistumista, tavoitteiden saavuttamista tai odotettua muutosta (Kuosmanen ym. 2004, 42–43). Lähdesmäki (2014, 33) toteaa, että asian pitäminen itsestään selvänä voi jättää käsitteet määrittelemättä. Sanojen merkitykset vaihtelevat, käytettävää mallia ei nimetä tai mallista puhutaan, vaikei sitä käytetä (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 11).

Pidän synonyymeinä käsitteitä kulttuuripalvelut, -toiminta, -toimi ja -työ, koska ne tarkoittavat kulttuurityötä asukkaiden hyväksi. 'Kulttuuritoimi' harvinaistui sektorijaon vähennyttyä, 'kulttuuripalveluissa' kuuluu asiakaslähtöisyys ja peruspalvelu (Karttunen 2011, 11–12). Kulttuurilla on monta määritelmää (Maunu Häyrynen 2009, 7). Liitteessä 1 on esitelty työni keskeiset käsitteet.

### 3.2 Läpinäkyvä palvelujen järjestäminen

Palvelutarpeet kasvavat ja hyvinvointituotteille on kysyntää kunnissa. Julkisen vallan tehtävä on suunnata tuotokset niitä eniten tarvitseville ja niistä eniten hyötyville (Kangasharju 2008, 195). Vaikuttavuutta tulisi saada aikaan taloudellisesti. Kunnissa ratkaisua on haettu mittakaavaeduilla, jolloin lisätuotos syntyy vähin kustannuksin (mts. 193). Palvelutarve ei ole tosin vain määrällistä vaan tarpeita on myös palvelun saatavuudessa, laadussa ja vaikuttavuudessa (Hallipelto 2008, 92).

Kunnan ei ole välttämätöntä tuottaa itse kaikkea. Tavoitteena on usein, että käytetään tuottajina yrityksiä tai kolmannen sektorin toimijoita. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 315–316.) Isoissa kaupungeissa on onnistuneita tehtävien keskittämisiä sisäisiin palvelukeskuksiin, mistä saadaan osaamista ja tehokkaita toimintamalleja pitemmälle vietävään ulkoistamiseen: tärkeä oppi on, että sovitaan tarkasti ulkoistetun ja oman tuotannon rajapinnat ja vastuut (Ojanen 2010, 24). Opetus- ja kulttuuriministeriö kehottaa kuntia solmimaan tiiviimpiä kumppanuuksia kolmannen sektorin, yritysten ja muiden hyvinvointitahojen kanssa, sillä nämä toimijat ovat keskeisiä tuottajia hyvinvointipalveluiden järjestämisessä (Liikanen 2010b, 17). Kaikkien osallisten yhteinen

kokonaiskuva on edellytys palveluverkoston johdonmukaisessa toiminnassa, joten jaetut tavoitteet sekä tarpeista lähtevät palvelut ovat yhdyspintojen rajoja tärkeämpiä (Heinonen ym. 2018, 14–15).

Monessa kunnassa alettiin 1990-luvulla valmistella palvelu-uudistusta, mutta vauhtiin päästiin 2000-luvulla. Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa tärkeää ovat hallinto- ja palvelurakenteiden uudistaminen, palveluprosessien kehittäminen ja palvelujen uudet tuotantotavat (Kuopila et al. 2007, 6). Muutoksen johtamisessa voidaan korostaa hallinnollista muutosta eli tilaajan ja tuottajan rooleja, ohjauskeinon muutosta eli sopimusohjauksen mahdollisuuksia tai tuotantotavan muutosta eli monituottajamalliin siirtymistä (Junnila, Aho, Fredriksson, Keskimäki, Lehto, Linna, Miettinen & Tynkkynen 2012, 8). Uudistusyrityksistä huolimatta 2000-luvun alussa raportoitiin innovaatioiden puutteesta kuntien palveluiden järjestämisessä, joihinkin palvelutoimintoihin suhtauduttiin kunnissa jopa kielteisesti (Södergård 2001, 49). Muutos kestää vuosia. Esimerkiksi Tampereen kaupungissa uuden toimintamallin rakenteet oli saatu rakennettua kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana, mutta sisällöt kehittyivät pikkuhiljaa käytäntöjen muotoutuessa, samoin organisaation toimintakulttuurit kehkeytyvät kaiken aikaa. Tilaaja-tuottajamallissa kunnan tuotannon uudistumisen rinnalla iso tavoite oli nostaa yksityinen palvelutuotanto merkittävään asemaan kunnallisissa palveluissa. (Hakari 2009, 85–87.) Tampereen kulttuurin tilaajapäällikkö Martikainen (2010) kertoi, että vuonna 2010 kehitetyt palvelut innostivat jo luonnosvaiheessa päättäjiä pohtimaan tuotteita. Kolmen vuoden opettelu oli tuottanut tulosta. Kaikki halusivat selvittää, toimivatko palvelut halutusti.

Win-win-win-tilanteessa kaikki osapuolet voittavat: julkinen palveluntuottaja tarjoaa minimitason palveluissa, jota yksityiset tuottajat voivat täydentää ja asiakas voi halutessaan hankkia lisäpalveluita kustantamalla ne. Ja kunnat saavat asukkailleen paremmin vaikuttavia palveluita. (Rannisto 2007b, 63.) Usein ajatellaan, että yksityinen palvelu on tehokkaampaa kuin julkinen. Näitä on vaikea saada yhteismitallisiksi tuloksellisuudessa. Julkisen sektorin pienempi tehokkuus voi selittyä sillä, että tavoitteet eivät ole yksiselitteisiä ja ne voivat muuttua päätöksenteossa. (Soppi & Volk 2006, 67–68.)

Rovaniemi oli 2000-luvun alussa sopimusohjauksen pioneeri. Siellä otettiin käyttöön vuonna 2006 sopimusohjaus, jonka tavoitteena oli parempi tuloksellisuus, toiminnan läpinäkyvyys, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen sekä tuotteistuksen tuoma palvelun konkretisoituminen. Etuna oli myös luottamushenkilöstön parempi ymmärrys kulttuuripalveluista ja lautakunnan vaikutuksen kasvu kulttuurituotannossa. Tuotteistaminen oli tärkeää. Tuotteistamisen ongelmaksi muodostui kustannuslaskennan puutteet. Rovaniemeltä muistutettiin 2009, että on tärkeää sopia osapuolten vastuista ja valtasuhteista, sillä nämä saattavat mutkistaa yhteistyötä. (Widenius 2009.)

Laajasti levinnyt hallinnon New Public Management -ajattelu pureutuu kolmeen tehtävään: resurssien allokointi, tulojen jako ja julkissääntely (Lane 2000, 17). Greven (2008, 46) mukaan NPM voimisti sopimuksien sääntelyä, erityisesti sopimuksilla johtaminen kiinnosti. Julkispalveluiden sopimuksien johtaminen koostuu neljästä kompetenssista:

1. Poliittinen sopimisen kompetenssi varmistaa, että valitaan sopivat kumppanit, saavutetaan poliittiset tavoitteet ja noudatetaan oikeita toimintatapoja.
2. Strateginen sopimisen kompetenssi keskittyy hiomaan yhteistyötä tuottajien kanssa ja organisaation vastuuta toiminnassaan.
3. Kontrolloiva sopimisen kompetenssi huolehtii, että tieto on käytettävissä sisäisesti ja ulkoisesti.
4. Käytännön sopimisen kompetenssi ratkaisee arkiongelmia ja asiakkaan tarpeita. (Mts. 87–88.)

”Sopimuksilla johtamisen ydin on sopimus, ja sopimuksen ydin on tuotteistaminen.”, Riku Rekonen (2009, 224) tiivistää kuntien sopimusjohtamisen. Tuotteistaminen on asiakaslähtöistä, vaiheittain etenevää kehittämistä, jossa vastataan asiakkaan tarpeisiin, haluihin tai arvostuksiin (Juurakko ym. 2012, 52). Ostettavan tuotteen laajuus on merkittävä sopimustekijä. Toisinaan ostetaan yksittäinen tuote, joskus tarvitaan koko palveluketju. Samoin saatetaan hankkia pelkästään ydinprosessi, mutta joskus tarvitaan tukipalveluita. Joka tapauksessa kunnassa ostetaan vaikutuksia, ei vain tuotteita. (Kallio ym. 2006, 34–35.) Kuntien kulttuuripalvelujen tuotteet on tuotteistettu keskimääräistä karkeammalla tasolla, koska palvelut eroavat muista palveluista: tilaajalta riittää väljä toimeksiantosopimus laajan toimintakokonaisuuden tuottamisesta (Suomen Kuntaliitto 2011, 62–63).

Sopimukset voivat olla kolmenlaisia:

1. tilaaja tilaa tarkasti määriteltyjä tuotteita, joiden tarpeen tietää ja joille voi antaa yksikköhinnan
2. tilaaja ostaa kehyssummalla tuotteita, joiden tuottamistavasta tuottaja päättää itsenäisesti ja vaikuttavuus arvioidaan jälkikäteen
3. tuotteet osataan osittain nimetä ja osittain hankinta jää kapasiteettivarauksen tasoiseksi (edellisten välimuoto) (Kallio ym. 2006, 33).

Sopimuksen käsitettä ei ole määritelty yksiselitteisesti ja yleisesti hyväksytysti (Hyyryläinen 2004, 70). Sopimus voidaan ymmärtää kahden osapuolen kirjalliseksi dokumentiksi, jossa sovitaan osapuolten velvollisuudet ja oikeudet eli ns. klassinen sopimus (mts. 28). Usein kunnan sisäisissä sopimuksissa on sekä hierarkkisen että markkinaohjauksen piirteitä (Suomen Kuntaliitto 2011, 50). Kapeimmillaan sopimus lienee, kun siinä sovitaan työnjaosta ja palveluihin käytettävästä euroista.

Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila ja Siitonen (2008, 93) esittävät Greveen nojautuen, että kunnan sisäiset sopimukset ovat yleensä pehmeitä sopimuksia ja kunnan ulkopuolisten kanssa tehdyt sopimukset ovat kovia. Kumppanuutta korostavassa verkostossa korkea luottamus tuottaa pehmeitä sopimuksia, kun taas markkinatilanteessa matalan luottamuksen osto- ja myyntisuhde edellyttää kovaa sopimista (Suomen Kuntaliitto 2011, 49). Pehmeät sopimukset ovat vuorovaikutuksen ja neuvottelun väline, koviin sopimuksiin kirjataan jo aluksi tavoiteltavat tulokset ja tilivelvollisuudet.

Toimeenpano on strategiaprosessin heikoin lenkki, ja toimeenpanon heikoin osa on seuranta ja reagointi (Asikainen 2009, 154). Jos kaikki voimavarat käytetään jo strategian valmistelussa, strategian toimeenpanossa syntyy haasteita, kun strategisia tavoitteita tukevat rakenteet ja toimintamallit, johtamisjärjestelmä sekä arvo- ja kulttuuriperusta jäävät rakentamatta yhdessä (Laamanen & Nyholm 2009, 102). Tampereella on havaittu, että arviointijärjestelmä on strategisen johtamisen tärkeä väline, sillä siinä tehdään näkyväksi kytkennät strategian, sopimusprosessien ja resurssien sekä laadunarvioinnin välillä, selvennetään rooleja ja luodaan yhtenäinen käsitteistö helpottamaan arviointia (Juusenaho & Linnamaa 2009, 221; Martikainen 2010). Arvioinnin menetelmiä, paradigmoja ja tutkimusta sekä innovaatioita on kehitetty yleensä isoissa kaupungeissa, joissa on erikoistunutta henkilöstöä ja ammattijohto, resursseja kehittämiseen ja koulutukseen sekä mahdollisuus lisätä reflektiivisyyttä ja toimintaa (Planas Lladó & Soler Masó 2011, 288).

Tehokkuutta arvioidaan usein kustannusten kautta. Kustannuksia syntyy sekä ennen sopimuksen solmimista että sopimuksen jälkeen, ne voivat olla jatkuvia tai kertaluonteisia. Perustamis-, toiminta- ja lakkauttamiskustannuksissa saattaa olla odottamattomia menoja. (Kähkönen 2007, 48.) Työpajatoimijat ovat kertoneet, että aina sopimuksilla ei ole tavoitettu odotettuja säästöjä, sillä kilpailuttaminen on kallista, vie resursseja ja tuo transaktiokustannuksia sekä lisää byrokratiaa ja tehottomuutta. Palvelutilaajat valittavat hankinnan lisääntyneitä juridisuutta: hankinnat tehdään asianajajia miettien eikä asiakkaiden tilannetta palveluihin peilaten. (Pietikäinen 2009, 48–49.) Keskinäinen luottamus lisää resursseja ja vähentää transaktiokuluja, sillä luotettujen kumppaneiden runsaus mahdollistaa tärkeiden tietojen kartuttamisen ja samalla yhteisymmärryksen päästään ja sopimus tehdään halvemmalla. Kun luotetaan kumppaniin ja tullaan itse luotetuksi, voidaan siirtää resursseja valvonnasta yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. (Ilmonen & Jokinen 2002, 95–98.)

Transaktiokuluja on vaikea laskea, sillä kustannuksia ei ole helppo verrata saatuihin hyötyihin. Kunnissa luotettavuus on muita yhteisöjä ongelmallisempaa päällekkäisten ja samanaikaisten

ohjausjärjestelmien ja useita tehtäviä hoitavan henkilöstön takia. (Määttä 2010, 112.) 2000-luvulle tultaessa transaktiokuluista oli tehty vasta vähän tutkimusta, vaikka nämä kulut ovat varsin merkittävä osa hinnanmuodostusta. Kustannusten selvittämistä on haitannut se, että transaktiokulut tulkitaan eri tavoin yhteisten määritelmien puuttuessa, kuluja on usein vaikea eritellä ja arvioida, kalliita transaktiokustannuksia on pyritty välttämään unohtamalla vertailu. Lisäksi on mahdollista, että eri tilanteissa kohdataan erilaisia transaktiokuluja. Tarvitaan eri tapoja laskea kustannuksia. (Benham & Benham 2000, 367–369.) Transaktiokulut eivät ole absoluuttisia vaan suhteellisia. On puhuttu muutaman tai viiden prosentin kustannuksista, mutta kuluja on vaikea laskea tarkasti. (Greve 2008, 39.) Sopimukset ovat kalliita kirjoittaa ja valvoa ja muutokset ovat epätodennäköisiä, jos arviointitieto on kallista eikä ole olemassa sanktiota epäonnistumiseen (Keefer & Shirley 2000, 89). Ihalaisen (2007, 355) mukaan palvelusopimus voitaisiin nähdä oikeudellisena sopimuksena, mutta tulkinta ei tue kumppanipyrkimystä eikä asiakirjaa yhteisen tahtotilan ilmaisijana. Sopimuksellisuus lisää läpinäkyvyyttä resurssien käytössä, sillä neuvotellut ratkaisut ovat pohdittuja ja perusteltuja.

On arveltu, että kuntapalveluiden muuttuessa entistä monimuotoisemmiksi ja verkostoitumista vaativiksi sekä tilaajan ja tuottajan erkaantuessa toisistaan käyttäjän osallisuus ja äänen kuunteleminen korostuvat (Larjovuori, Nuutinen, Heikkilä-Tammi & Manka 2012, 312). Kunnassa pidetään hyvänä, että samat asiakkaat sitoutuvat palveluiden kehittämiseen pitkällä aikajänteellä, jolloin nämä voimaantuvat tasavertaisiksi toimijoiksi kunnan työntekijöiden ja päättäjien rinnalle (mts. 320). Asiakkaan on helpompi hyväksyä toimintamallit ja niihin sisältyvät arvot, kun hän on ollut osallisena suunnittelussa (Purontaus 2008, 222–223). Tuula Jäppinen (2011, 145–146) jakaa kuntalaisten osallistumiskanavat kahteen ryhmään, edustukselliseen ja suoraan demokratiaan sekä uudenlaiseen käyttäjälähtöiseen innovaatiotoimintaan, jossa hyödynnetään vuorovaikutuksen eri muotoja ja interaktiivisia työtapoja. Osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien ansiosta kansalaisten luottamus poliittiseen ja hallinnolliseen toimijatahoon parantuu.

Kunnissa on opeteltava palveluiden ostoa, sillä osaamista ostamisesta sekä taloudellisten ja oikeudellisten riskien ennakoinnista on ollut niukasti (valtiovarainministeriö 2009, 46). Osapuolet eivät tietystikään tee ratkaisuja tyhjiössä: juridinen perinne, poliittiset olosuhteet ja hallinnolliset järjestelyt luovat tulkintahorisontin, jonka perusteella toimijat luovat toimintamallinsa ja arviointikehyksensä (Garibaldi-Fernández 2000, 259). Usein sopimukset on tehty kaksitasoisiksi, jolloin puiteosa kattaa useamman vuoden ja tarkastus- tai palveluosa tms. käsittää yhden vuoden. Tämä malli on koettu hyväksi muun muassa Tampereen kaupungissa (Tirronen 2007, 54).

Hyvinvointipalvelujen tulevaisuutta pohtivassa Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-puheenvuorossaan Aatos Hallipelto (2008, 23) moittii suomalaista julkishallintoa osto-osaamisen puutteesta: tarjouspyynnöt ovat usein puutteellisia, palvelumääritykset huonosti tehtyjä, tuotteistaminen on tekemättä eikä laatukriteereitä ole päätetty riittävän tarkasti. Lisäksi Maria Solakivi ja Matti Virén (2006, 63) arvioivat, että Suomen kunnissa ei ole kunnolla selvitetty sitä, mitkä palvelut ovat välttämättömiä ja minkälaisilla vähimmäisresursseilla ne voitaisiin tuottaa.

On tärkeää, että sopimustoiminnan kehittämiseen varataan riittävät pysyvät resurssit: tarpeelliset tiedot, taidot ja kokemus oikeaan aikaan varmistavat tehokkaan sopimuksilla johtamisen. Kehitystyössä luonnostelu, tarkistaminen ja viimeistely vaativat selkeät toimenpiteensä, samoin vastuista on sovittava yhteisesti. (Australian Government 2007, 20–21.) Tampereella oli havaittu, että on oltava resursseja kehittää tilaamisen ja tuottamisen yhteistoimintaa. Vaikka vuorovaikutuskanavia ja tapaamisia oli ollut, tilaajalla ja tuottajalla ei ollut aikaa toiminnan parantamiseen. (Uusitalo 2007, 65.) Tampereen kaupungin kokemuksen mukaan yhteistyössä tarvitaan tilaajan ja tuottajan kehittämisfoorumeita, selkeä tehtävänjako ja roolit sekä rohkaisua innovaatioon (Rannisto 2015, 21).

Tiedonkulku keskeisille asianomaisille ja yhteistyötahoille tulee varmistaa, mutta usein tämä unohtuu. Sopimuksien vaikutukset ovat laajat ja siksi on edellytettävä, että sopimusprosessin ajaksi laaditaan viestintäsuunnitelma. (Greve 2008, 35.) Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä selkeyttä on lisätty jakamalla palvelusopimusprosessi kahteen osaan: valmistelu ja toteuttamisvaihe. Näiden vaiheiden väliin jää kirjallisen dokumentin valmistuminen, palvelusopimus. Suunniteltu toteutus ei vastaa aina täysin palvelutarpeeseen, sillä tilanteessa vaikuttaa ennakoimattomat poikkeamat. (Ihalainen 2007, 200–201.) Rovaniemellä tilaaja ja tuottaja keskustelivat joka toinen kuukausi palvelusopimuksista, myös ulkopuolisten alustamia kehittämisfoorumeita on pidetty (Suomen Kuntaliitto 2011, 66).

On muistettava, että kaikki sopimustoiminta ei sisällä kilpailuttamista (Valkama ym. 2008, 27). Sopimusohjausta voi luonnehtia myös tilaajan ja tuottajan keskinäiseksi keskustelufoorumiksi (Ihalainen 2007, 341). Foorumin tavoitteena on osapuolten tutustuminen ja lähentyminen. Kun tietoa on tarjolla, kumppania on helpompi ymmärtää ja tilanteita ennakoida. (Soback 2009, 134.)

### 3.3 Sopimuksellisuuden arviointi

Arvioinnin määritelmästä eikä sen kohteesta tai tarkoituksesta ole yksimielistä käsitystä, usein se on jälkeempään tapahtuvaa onnistumisen tarkastelua. Vaikutuksista ja vaikuttavuudesta puhuttaessa erotetaan selkeyden vuoksi arvioidun toiminnan panokset, toimenpiteet, tuotokset ja (yhteiskunnalliset) vaikutukset. (Jakonen 2016, 7–8, 20.) Vaikuttavuus on vaikutuksia laajempi käsite, se on vaikutusten ja vaikutusulottuvuuksien kokonaisuus ja sillä on lyhyen aikavälin tuloksia pidempiaikainen vaikutus. Kulttuuritoiminnalle ei ole helppo asettaa täsmällisiä tavoitteita, joita seurata. Kulttuuripolitiikan arviointia vaikeuttaa, että tavoitteet ovat usein epämääräisiä eikä niitä ole suhteutettu toisiinsa tai yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Kulttuuripolitiikan vaikuttavuutta on vaikea arvioida objektiivisesti, koska kausaalisuhteet ovat epäselviä, toiminta on laajaa ja heterogeenista sekä metodologiset ratkaisut epätyytyttäviä. Lisäksi voi käydä niin, ettei vaikutuksia tunnisteta eikä tuloksia osata tulkita päätöksenteossa eikä valmistelussa. (Mts. 24–25, 30, 35.)

Julkisten palvelujen tehokkuutta arvioivat pääosin poliitikot eivätkä kuluttajat. Poliitikkojen saama etu tehokkuudesta on kuitenkin epäsuoraa eikä seuranta ole ollut kovinkaan tarkkaa. (Solakivi ym. 2006, 27.) Poliittisilta päätöksentekijöiltä on alettu vaatia syvällistä palvelusubstanssin asiantuntemusta palvelujen poliittisessa ohjauksessa, sillä kunnallinen palvelutehtäväoletus on voimistunut eikä pelkkä paikallisen elämän tuntemus enää riitä luottamushenkilöilläkään (Haveri & Airaksinen 2011, 59). Julkishallinnon tilauksissa on kaksi erityispiirrettä: julkisia palveluita tilataan ja tuotetaan kolmatta osapuolta, kuntalaista, varten ja julkinen valta vastaa kuntalaisten hyvinvoinnista ja loppukäyttäjien palveluista (Järvelä 2009, 101–102).

Laatukysymykset ovat lisänneet merkitystään kunnassa. Tärkeää on, että tilaajan ja tuottajan velvollisuudet ilmaistaan selkeästi palvelusopimuksessa, samoin kuin se, kenelle laadunhallinta kuuluu (Mäki-Hallila 2012, 61). Tilaajan on arvioitava laatua ja asetettava kriteerit käyttäjän näkökulmasta niin, että laatu on osa tuloksellisuutta ja hyvää kustannus-hyötysuhdetta (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 176). Esimerkiksi Tampereella tilaajan asettamia laatutavoitteita ja -kriteereitä on arvioitu palvelukokonaisuuden, tuoteryhmän ja tuotteen osalta neljästä näkökulmasta: suorituskyky, asiakastyytyväisyys, prosessit ja yhteiskunnalliset tulokset (Martikainen 2010). Laadun takaamiseksi tuottajalta on alettu vaatia laatukäsikirjoja tai vastuuta riskeistä, valvontaa on lisätty ja etukäteen tehtävän laadunvarmistuksen merkitystä on alettu painottaa (Kähkönen 2007, 38). Tilaajan on kehitettävä mittarit, joilla seurataan tuottajan toimintaa laatua laajemminkin (Uusitalo 2007, 53).

Konstruktivistisen arviointiajattelun mukaan arvioitavana on samanaikaisesti useita sosiaalisesti rakentuneita ja kaiken aikaa rakentuvia todellisuuksia, joihin arviointikin vaikuttaa jatkuvasti. Sosiaalisia todellisuuksia voi pyrkiä tavoittamaan käyttämällä erilaisia aineistoja. Arviointi on aina teko, jolla voi olla iso vaikutus poliittisen päätöksenteon kautta. (Airaksinen 2015, 37–38.) Arviointia suunniteltaessa on tajuttava alan toimintapolitiikkaa. Lisäksi on tunnettava evaluaation teoriaa, käytäntöä ja lainsäädännöllistä perustaa sekä soveltamismahdollisuuksia arvioinnin kohteen ja sen rajoitusten ohella. Myös arviointiprosessi, tiedonlähteet ja arviointimenetelmät on hallittava. (Pesonen 2009, 45.) Valtakunnallisessa keskustelussa tulosten arviointi ja vaikutusten tarkastelu sekä kustannustietoisuus ovat nousseet keskeisimmiksi tekijöiksi palvelujen kehittämisessä (valtiovarainministeriö 2009, 29–30). Valtiollisesti tavoitteena on ollut siirtää painopistettä tuottavuudesta vaikuttavuuteen, joskaan vaikuttavuuden mittaaminen ei ole ollut helppoa. On huomattu, että vaikuttavuutta ei kannata arvioida ilman tuloksellisuuden arviointia ja että mittaustulokset kertovat yleensä jostain yksittäisestä piirteestä tai vain toiminnan tuloksen suunnan. (Korpela ym. 2008, 187–188.)

Vaikutusten ja laadun mittaaminen on ongelmallista, sillä mekaanisilla laskelmilla on osoitettu jopa hyvinvointipalvelujen tuottavuuden laskua eikä laadun parantumista ole onnistuttu todentamaan eikä pitkän aikavälin vaikuttavuutta ole saatu esille (Määttä 2010, 94). Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden selvittämiseen ei kaikilla aloilla ole mittareita. Jos mittareita onnistuttaisiin kehittämään, ne nostaisivat esiin myös sellaisia asioita ja ilmiöitä, joiden korjaaminen onnistuu vain kaikkien osapuolten eli esimerkiksi kansalaisten, sidosryhmien ja muiden toimijoiden työskennellessä samaan suuntaan. Eikä näitä tekijöitä voida ennustaa eikä kansalaisten oman käyttäytymisen vaikutusta yleensä saada selville. Päätöksentekijä joutuu luottamaan prosessin toimivuuteen. (Vakkuri 2009, 141.) Aina ei ole helppo erottaa vaikutuksia kontekstistaan, syyn ja seurauksen tajuaminen voi epäonnistua. Hyvä tavoite on nostaa esiin tapoja käsitteellistää todellisuutta. (Nyholm ym. 2011, 310.)

Asiakkaiden ja kuntalaisten osallistuminen ja osallistaminen koetaan kunnissa tärkeäksi, mutta asiakaspalautetta ja kuntalaisaloitteita ei osata hyödyntää systemaattisesti palvelujen kehittämisessä ja niiden käyttö vaihtelee kaupunkien välillä (Stenvall & Leponiemi 2012). Kuntalaisten mielestä kunnan toiminta on tehokasta, kun palvelut on tuotettu tehokkaasti ja vaikuttavasti eli vaikutukset ovat kestäviä, ne on kohdennettu oikein ja kysyntä kohtaa tarjonnan (Sinervo 2009, 167). ”Laatu on asiakkaan kokemus”, Rajala ja Tammi (2009, 227–228) toteavat korostaen asiakkaan mukaanottoa suunniteltaessa palvelua ja hankintoja, jotta vaikuttavuus paranee. Eduskunnan 2018 hyväksymässä kulttuurilain uudistuksessa nostetaan asukkaiden osallisuus keskiöön, samoin kulttuurin



kehittämistehtävä (ks. opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a). Kunnissa on kehitetty kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamistapoja kulttuurin ja hyvinvoinnin edistämiseksi: 92 % kunnista tarjoaa mahdollisuuksia vaikuttaa sosiaalisessa mediassa, 77 % hyödyntää verkko-osallistumista, 61 % tekee kyselyjä ja 60 % luottaa asukastapaamisiin, palvelujen käyttäjiä kutsutaan mukaan kunnan toimielimiin 58 %:ssa kunnista ja yhteiskehittämistä tehdään 57 %:ssa (Saukko 2019).

Suomessa on ollut perinteenä, että julkishallinnon uudistuksia tehtäessä palveluinnovaatioita valmistelevat viranhaltijat keskustelevalt valtaeliitin eli poliittisten päättäjien kanssa ja kuntalaiset ovat olleet syrjässä tiedottamisajankohtaan saakka (Jäppinen 2011, 156). Tuotteita määriteltäessä on kannattavaa miettiä asiakkaan ja kansalaisen osallistumismahdollisuudet (Saarelainen ym. 2007, 115). Kunnan asukkaiden rohkeus ja valmius osallistumiseen on lisääntynyt, mikä kasvattaa aktiivisuutta – tosin kulttuuripalveluissa on ensin herätettävä kuntalaisten motivaatio toimintaan.

2000-luvun alussa yrityksistä raportoitiin, että kunnissa ymmärretään laadulliset tekijät kapeasti eikä kunnan oman tuotannon kustannuslaskentaa osata, samoin kilpailuttamisen tarjouspyynnöt jäävät epämääräisiksi (Lith 2000, 49). Kun laatua ei ymmärretä, hankinnat tehdään hinnan perusteella, mitä pidetään isona puutteena. Tällöin laatuksymyksiin paneudutaan vasta laatuongelmien ilmettyä. (Laatua ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla 2001, 36.) Kuitenkin kunnan järjestämän palvelutuotannon tärkeitä lähtökohtia on laatu- ja palvelutekijöiden edistäminen. Tehokkuus nähdään palvelujen hyvänä hinta-laatusuhteena ja laadukkaiden palvelujen kehittämisenä. (Mts. 62.)

Tuotanto on syytä järjestää vaikuttavuuden näkökulmasta, jolloin siihen sisältyy myös prosessiajattelu (Kallio ym. 2006, 315). Esimerkiksi kirjaston vaikuttavuutta eivät ole vain toimet, joita kirjasto itse tekee. Kirjaston tuotokset vasta saavat aikaan vaikutuksia kansalaisille ja yhteiskunnassa. Kirjaston vaikutuksia ovat vaikkapa muutokset olosuhteissa, käyttäytymisessä tai asenteissa. Vaikutukset voivat ilmaantua pitkänkin ajan kuluttua. Muun muassa kirjaston osaltaan aikaansaama lasten lukutaidon parantuminen saattaa tulla havaituksi vasta laajassa koululaisten PISA-tutkimuksessa. Ajallisen viiveen lisäksi ongelmia vaikuttavuuden arvioinnissa voi aiheuttaa se, että vaikuttavuus on usein eri toimijoiden yhteistuotosten tulosta. Aina ei tiedetä, kenen ansiota vaikuttavuus on. (Saarelainen ym. 2006, 22–24.) Vaikuttavuuden tunnistaminen, mittaaminen ja määrittäminen ovat tulevaisuudessa Ranniston (2007a, 45) mukaan julkishallinnon keskeisimpiä tehtäviä, mikä tukee myös seutuyhteistyötä. Kyse ei ole kustannusten jakamisesta vaan vaikuttavuuden tekemisestä. Vaikuttavuuteen sisältyvät reagointi- ja johtamismahdollisuudet tulee sisällyttää prosessiin kilpailuttamisessa, jotta vaikuttavuuteen voi vaikuttaa (Rannisto 2007c, 70).

Vaikuttavuusmittareiden luominen on haaste, jota ei pidä jättää pelkästään kentällä toimivan keskijohdon harteille vaan tehdä yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa (Airaksinen ym. 2011, 41). Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on työlästä, koska vaikuttavuus on laaja-alaista, moniulotteista ja pitkäjänteistä. Usein vaikutukset ovat välillisiä ja osittaisia, niihin voi vaikuttaa muutkin tekijät ja tuloksissa voi olla vuosikymmenten viive. (Opetusministeriö 2009a, 8–9.) 2010-luvulla arviointi korostuu, varsinkin päätöksenteon vaikuttavuusarviointi. Monitoimijaympäristössä vaikutuksia voi tarkastella eri näkökulmista (asiakas, verkosto, päättäjät jne.), joten näkökulman määrittely on tärkeää. Arviointi voi olla keino vähentää vastakkainasettelua ja lisätä yhteistä näkemystä. (Niiranen 2011, 315–323.) Evaluaatio voi olla oppimiskokemus, jossa kiinnitetään huomiota kulttuurisiin tarpeisiin ja keinoihin tyydyttää tarpeet (Planas Lladó ym. 2011, 288).

Vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa, joten päähuomio kohdistetaan usein määriin. Harvoin tilaajilla on mittareita vaikuttavuuden evaluointiin. (Satokangas & Torvinen 2007, 59.) Arvioinnissa eniten kehitettävää on kriteereissä, joilla tilaaja voi seurata tuotannon laatua ja tuottaja voi toteuttaa laadunhallintaa (Suomen Kuntaliitto 2011, 30–32). Usein joudutaan käyttämään sekä objektiivisia että subjektiivisia mittareita. Subjektiivisen kannanoton sisältävät arviointimenetelmät ja niiden tulokset on kuvattava selkeästi virhetulkintojen välttämiseksi. (Australian Government 2007, 28.) Asiakasryhmienkin sisällä on eroja, joten palveluiden tuottamisessa on voitava joustavasti räätälöidä toimintoja asiakaskunnan sisällä ja toiminnan kestäessä. Variaatiot on sisällytettävä tilaukseen ja lähtötilanne tulee tuntea, jotta vaikuttavuuden arviointi on mahdollista. (Leinonen 2009, 153–154.)

Nykyinen suuntaus kansainvälisessä arvioinnissa on, että arviointi ulkoistetaan auktorisoidun evaluointitahon suorittamaksi tai evaluaation tekee konsernijohto (Øvretveit 2005, 544–545). Muun muassa Australian hallituksen auditointiyksikkö suosittelee kolmannen osapuolen käyttöä objektiivisuuden ja riippumattomuuden takaamiseksi (Australian Government 2007, 31). Joka tapauksessa evaluaatio edellyttää palvelun tarkoituksen ymmärtämistä ja palvelun tutkimista kontekstissaan (Brophy 2006, 5).

### 3.4 Päämies-agenttiteoria ja oikeudenmukaisuusteoria sopimustyön kuvaajina

Kuntien hallinta-ajattelun synnyttämässä sopimusohjauksessa sovelletaan usein päämies-agenttiteoriaa, jossa erotetaan päätöksentekijät ja toteuttajat omiin päämääriinsä pyrkiviksi osapuoliksi kuntatoiminnassa (Saarelainen & Saarinen 2006, 12). Ajattelun Pekka Valkaman (2004,

48–49) tavoin, että kuntapalveluissa päämiehenä esiintyy kunnallinen päätöksentekijä ja agenttina tuottaja, jolle päämies antaa toimeksiantoja. Palvelujen järjestämisessä on monia tasoja alkaen kunnanvaltuuston ja lautakunnan tilauksista ulkoisiin ostopalvelusopimukseen (Mielityinen 2011, 8).

Agenttiteoriassa keskeistä on toimijoiden suhde, jossa päämies antaa toimeksiannon agentille, joka tekee työn päämiehelle sopimukseen perustuen. Esiin nousee kannustimet ja organisaation oma etu, samoin tiedon avulla johtaminen on tärkeä tekijä suhteessa. Tiedon epäsuhta ja riski lipsua sovitusta aiheuttavat yhteistyöhön paineita. (Ihalainen 2007, 104–105.) Agenttiteoriassa käsitellään tilanteen perusongelmaa, miten päämies varmistaa agentin toiminnan tilaajan tavoitteiden mukaisesti (Kivistö 2009, 51). Väitöstudkimuksessaan agenttiteoriaa valtiovallan ja yliopiston suhteiden tarkasteluun hyödyntänyt Kivistö (2007, 18) nostaa teoriassa olennaiseksi tavoiteristiriidan päämiehen ja agentin välillä: osapuolet pyrkivät omiin tavoitteisiinsa, jotka ovat jopa vastakkaisia. Jos kumpikin osapuoli on hyötyään voimakkaasti maksimoiva, agentti tuskin toimii tilaajan optimitavoitteen mukaisesti ja agentin seurantakustannukset voivat nousta korkeiksi. (Jensen & Meckling 1976, 5, 72.)

Eri tutkijat näkevät tiedonpuutteen nimenomaan päämiehen ongelmana: agentti tietää, mutta päämies ei, ei ainakaan varmasti. Laffont ja Martimort (2001, 12) summaavat päämies-agenttiteorian epäsymmetrisen tiedon pohdintaa niin, että agentilla on joko omaa tietoa ratkaisuun liittyvästä toiminnastaan tai omaa tietoa ratkaistavien asioiden kustannuksista tai arvoista eikä päämies tiedä tämän tiedon sisältöä. Väitöskirjassaan Valkama (2004, 41–42) tiivistää eri tutkimusten havainnot päämiehen valvontamahdollisuudesta, että päämies voi hallita agentin toimintaa kannustimilla ja valvonnalla sekä uhalla suhteen loppumisesta luottamuksen kadotessa. Pirttilä ja Tuomala (2012, 128–129) muistuttavat, että materiaalsen palkkion asemesta agenttia voi palkita esimerkiksi uralla etenemisellä ja muilla hienovaraisilla kannustimilla, kuten yhteisön normien, moraalin ja kulttuurin avulla. Mielestäni kunnassa asiakaslähtöisyys ja kulttuuriin osallistumien voivat motivoida ja palkita, samoin tekijän osaamismaine.

Monen agentin tilanteessa päämies voi hyötyä agenttien välisestä kilpailusta ja vähentää agentin omistaman tiedon haitallista merkitystä. Toinen tapa hoitaa tehtävä on luoda yhteistyöasetelma, jossa jokainen osallistuu tehtävään. Tässä yhteistyömallissa päämiehen on poistettava vapaamatkustajien mahdollisuus ja varmistettava, että kaikkien agenttien osallistuminen on olennaista. Päämies-tilaajan korostaessa kilpailua uhaksi voi tulla agenttien liittoutuminen päämiestä vastaan, jolloin tilaajan on ratkaistava sekä yksittäisen agentin että agenttiryhmän kannustaminen yhteiseen päämäärään. (Laffont ym. 2001, 14–15.) Kulttuuripalveluissa agenttiteorian haaste on, että kulttuuripalveluiden

tuloksellisuutta on arvioitava sekä yksilöiden että kunnan tasolla. Päätöksentekijän agentilleen asettamat tavoitteet saattavat olla hyvinkin erilaiset kuin asiakkaiden tuottajalta toivomat palvelut.

Päämies-agenttiteoriaa yhteistyöpainottuneempi näkemys sopimuksellisuudesta on John Rawlsin vuonna 1971 esittelemä oikeudenmukaisuusteoria, jossa ihanteena on Pursiaisen (2001, 117–119) mukaan ihmisten rikas elämä, johon sisältyy arvokkaita asioita ja jossa kunkin toimijan tärkeistä arvoista muodostuu yhteisesti mahdollinen kokonaisuus. Teoria kuuluu sopimusteoreettiseen alaan.

Oikeudenmukaisuusteoria tuo sopimuksellisuuteen reilun pelin periaatteen sekä yhteisöllisellä että yksilöllisellä tasolla. Jokainen julkiseen instituutioon osallistuva tietää säännöt, sitoutuu niihin ja hyötyy niistä. Käsitys oikeasta koskettaa kaikkia ja tunnustetaan yleisesti, vaikka tavoiteltavat edut ovat samanaikaisesti sekä ristiriitaisia että yhteisyyttä luovia. (Rawls 1988, 85–86.) Teorian pääajatus on, että tasa-arvoisessa lähtöasemassa omaa etuaan ajavat vapaat osapuolet hyväksyvät oikeudenmukaisuusperiaatteet yhteistyön perustaksi ja periaatteet ohjaavat kaikkea sopimista. Osalliset sopivat perusoikeuksien ja -velvollisuuksien jakoperusteista sekä yhteistyön hyödyn jaosta. Periaatteet sovitaan Rawlsin mukaan tietämättömyyden varjossa, sillä osapuolet eivät tiedä kykyjään, asemaansa eikä etujaan sopimustilanteessa. Avoinna siis on, kuinka eri vaihtoehdot ja tosiasiat vaikuttavat toimijoiden tapaukseen. (Mts. 19, 87.) Tietämättömyyden varjo syntyy Herneen (2013, 27) mukaan siitä, että ei tiedetä omia, muista erottavia piirteitä eikä näin osata päättää ajettavia etuja.

Oikeudenmukaisuusteoriassa egoismi nähdään sopimuksettomana tilana, jossa osapuolet eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen (Rawls 1988, 87). Päämies-agenttiteoriassa egoismi sallitaan, koska osapuolten tavoitteet ovat jopa vastakkaisia. Oikeudenmukaisuusteoriassa jokainen osallistuja saa jotain ja parhaiten onnistutaan yhteistyön keinoin, sillä jokaisen panos on merkittävä. Päivänsalo (2013, 184) tulkitsee Rawlsin mainitseman katsomusten välittämisen tähtäävän tasa-arvoiseen yhteiskuntaan, jonka luomiseksi tarvitaan reilua rakenteellisesti-politiittisten ratkaisujen rinnalla. Ajattelussa korostuu mielestäni vuorovaikutus sopimuksen solmimisessa ja noudattamisessa. Herne (2013, 37) pitää Rawlsin näkemyksessä keskeisimpänä yhteiskunnallisena ilmiönä yhteistyötä, johon jokainen voi osallistua reilujen periaatteiden mukaan ja josta kaikkien tulee voida hyötyä. Agenttiteoriassa tiedon haltijan rooli taas kasvaa muita suuremmaksi.

Käsitykseni mukaan kunnan sopimusten arvioinnissa voisi käyttää Rawlsin kolmea rationaalisen hyvän periaatetta: tehokkaan keinon, kattavuuden ja suuremman todennäköisyyden periaatteet. Sopimuksissa kannattaa valita vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa tavoitteen laajasti ja suurella

onnistumisen mahdollisuudella (ks. Rawls 1988, 234–235). Saamansa kritiikin takia Rawls on puhunut kohtuullisuudesta sopimuksenteossa, ihmisten osallistumisesta ja osapuolten vuoropuhelusta, jossa eri näkökulmat tuodaan demokraattisesti esiin ja yksityiset edut liitetään osaksi kokonaisuutta (Setälä 2003, 145–146). Ajattelen niin, että päämies-agenttiteoria luo toimivan lähestymistavan yhdistettäessä tilaajan ja tuottajan hyvinkin erilaisiin tavoitteisiin tähtäävät tavoitteet palvelukokonaisuudeksi, mutta Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian pyrkimys hyvään edellyttää tahojen yhteistyötä, ne vahvistavat ponnisteluja yhteisten tavoitteiden ja yhteistyön toteutumiseksi.

## 4 KULTTUURIPALVELUJEN ROOLI JA JOHTAMINEN TUTKITUISSA KAUPUNGEISSA

### 4.1 Kulttuuripalvelujen johtamisen tutkiminen

Kunnan kulttuuripalvelujen moninaisuus tulee parhaiten esiin keskusteluissa kulttuurijohdon kanssa. Kun halutaan selvittää toiminnan syitä ja perusteluja, on hyvä kysyä. Haastattelu voi olla keskustelua sekä avointa tai strukturoitua haastattelua. Joustavana viestintämuotona haastattelussa voi toistaa kysymyksiä, oikaista väärinkäsityksiä, selventää ilmaisuja sekä käydä keskustelua, myös kysymysten esitysjärjestystä voidaan vaihdella. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 84–85.) Tutkin kahdeksan kaupungin kulttuurin johtamista: pienet kaupungit Imatra ja Raasepori, reilun 50 000 asukkaan Kotka ja Mikkeli, noin 67 000 kuntalaisen Hämeenlinna ja Vaasa sekä lähes 120 000 ihmisen Kuopio ja Lahti. Valitsin kunnat koon ja alueellisuuden perusteella. Kaksikielisyys otettiin huomioon. Haastateltaviksi pyrin saamaan kulttuuripalveluista vastaavan johtajan, toki kunnat päättivät itse vastaajasta. Tein noin tunnin kestävät haastattelut elo-lokakuussa 2018, neljä haastattelua kasvokkain ja neljä puhelimitse.

Asiantuntijahaastattelun kysymykset ovat asiantuntijalle räätälöityjä ja haastattelun edetessä haastattelurunkoa saatetaan muuttaa, sillä tietoa tuotetaan yhdessä keskustelevassa tilanteessa (Alastalo, Äkerman & Vaittinen 2017, 223). Tiedonhankintatilanteessa haastattelijan kysymistapa ohjaa vastaamista ja kaikki osapuolet osallistuvat tiedon tuottamiseen (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 9–12). Aloitin haastattelut samalla kysymyksellä, mutta eteneminen vaihteli vastauksista riippuen. Olennaista on, että haastateltava luottaa haastattelijaan (Eskola & Suoranta 1998, 94). Hyvärinen (2017, 16) muistuttaakin, että haastateltava voi tehdä tulkintoja haastattelijan asiantuntemuksesta ja siirtyä esittämään ajatuksiaan muualle. Työssäni pyrin lisäämään luotettavuuttani kuntatoiminnan ja kulttuurialan tuntemuksella.

Haastattelut voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: lomake-, teema- ja syvähaastattelu. Lomakehaastattelu on strukturoitu ja sitä käytetään kyselyn asemesta. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu, jossa edetään etukäteen päätettyjä teemoja tukevien kysymysten avulla ottaen huomioon haastateltavan vastaukset. Ilmiökeskeisessä syvähaastattelussa on sovittu ainoastaan haastattelun aiheesta, muuten edetään avoimin kysymyksin. (Tuomi ym. 2018, 87–88.) Asiantuntijahaastattelut ovat usein teemahaastatteluja, joissa korostuu haastattelijan valmistautuminen ja pohjatöiden tekeminen (Alastalo ym. 2017, 221). Valitsin tiedonkeruumenetelmäksi teemahaastattelun, sillä

halusin varmistaa samojen näkökulmien tarkastelun eri kaupungeissa ja uskoin, että asiantuntijat tuovat aktiivisesti esiin ajatuksiaan teemoista kulttuurin rooli, sopimuksellisuus ja tulevaisuus kunnassa. En ollut riittävän rohkea käyttämään syvähaastattelua, vaikka se olisi sopinut työhöni.

Teemahaastattelussa on annettava haastateltavalle mahdollisuus valita ja painottaa teemoja, sillä jokin aihe voi olla haastateltavalle tärkeämpi kuin jokin toinen. Tutkimuksen tekijän on päätettävä ennalta, etsiikö hän kertomuksia, kuvauksia vai selityksiä. (Hyvärinen 2017, 22, 27.) Tutkimuksessani painottuu tosiasioihin pohjautuva kuvaus, jossa haastateltavani pitäytyvät esitetyissä teemoissa. Eskola, Lähti ja Vastamäki (2018, 45) neuvovat, että on osattava luopua teemasta, jos siitä ei haastatteluissa saa irti riittävästi. Esihaastattelut Joensuussa ja Kouvolassa olivat arvokkaita kulttuurin johtamisen tarkastelussa, sillä niiden avulla parantelin teemoista esittämiäni kysymyksiä. Vuoden 2018 haastatteluissa vastaajilla on vähiten sanottavaa maakuntauudistuksesta.

Kysymykset on mietittävä hyvin, se on tärkeä osa valmistautumista (Hyvärinen 2017, 29). Toiset ohjaajat kehottavat toimittamaan haastattelukysymykset etukäteen haastateltaville valmistautumisen helpottamiseksi (ks. esim. Tuomi ym. 2018, 85–86), kun taas esimerkiksi Hyvärisen (2017, 38) mielestä menettely tuhoaa haastattelun idean saada esiin haastateltavien omia ajatuksia. Lähetin kysymykset asiantuntijoille haastattelupyynnön yhteydessä, sillä toivoin kysymysten motivoivan haastatteluun suostumista. Opiskelijan kysymykset eivät sido asiantuntijaa vastaamaan vain niihin, sillä kunnan kulttuuriasiantuntemus on haastateltavalla.

Kulttuuripalvelujen johtamista voi tarkastella päämies-agenttiteorian pohjalta, sillä kunnan rahoittamaa kulttuuria tuotetaan sekä omana työnä että muiden tuottajien toimesta toimeksiannon perusteella. Osapuolten yhteinen tavoite on järjestää kulttuuria kuntaan, mutta tuottamisesta toteuttajat päättävät voimiensa pohjalta. Sopimusteorian tunnettu Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria tuo tarkasteluun yhteisen hyvän sopimisen ja tavoitteiden rakentamisen arvioinnin. Tasavertainen keskusteleminen on tärkeää onnistumisessa. Tutkimukseni vastausten peilaaminen näihin teorioihin avaa toimijoiden yhteistyösuhteita. Vastauksia lukiessani aloin muodostaa synteisiä teorioita: rahoittajana kunta pyrkii päätöksentekijöiden asettamiin tavoitteisiin kumppaneiden kanssa sovitulla tavalla, laatu syntyy erityisesti avoimuudesta ja kumppaneiden roolin kasvattamisesta.

## 4.2 Kulttuuripalvelujen rooli ja järjestäminen

Kulttuuri on kunnan lakisääteistä toimintaa, jonka sisällöissä ja toteutuksessa liikkumavara on laajempi kuin monessa muussa kunnan toiminnassa (Komulainen 2010, 237). Nyt etsitään kulttuurin vaikutuksia hyvinvointiin ja vaikuttavuutta mittaamaan onkin rakennettu välineitä, uusimpana mittarina vuonna 2019 käyttöön otettu kulttuurin TEAviisari. Lisäksi on tarkasteltu kulttuuria kuntien hyvinvointikertomuksissa. (TEAviisari 2019.) Vuoden 2018 kulttuurijohdon haastatteluissa ei enää puhuta kulttuurin tuottamisesta kuntalaisille vaan kulttuurin tekemisestä kuntalaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Kulttuurin prosessimaisuus korostuu, kulttuuri rakentuu yhteistyössä.

Kulttuuripolitiikassa valtion keskushallinnon ja itsehallinnollisten kuntien rooli on vahva, minkä ansiosta kansalaisille pystytään järjestämään samanveroisia palveluja asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta (Kangas ym. 2015, 105). Valtiovalta on luopunut kuntien normi- ja resurssiohjauksesta ja käyttää arviointipalautetta kunnallisen kulttuuritoiminnan kehittämiseen. Valtiollisella tasolla alueellinen kulttuuritoiminta on kuulunut vuodesta 2010 ELY-keskuksille. Aluehallinnon tehtävät osaamisessa ja kulttuurissa ovat olleet määrittelemättä. (Kangas ym. 2011, 13, 25.) Toinen kuntien kulttuurityöhön vaikuttava muutos oli vuonna 2013 taidetoimikuntien yhdistäminen taiteen edistämiskeskukseksi, jossa alueellisuus vähentyy alueen laajetessa. Vuoden 2018 tutkimuksessani valtion rooli ei nouse esiin eikä ELY-keskuksia tai AVI-viranomaisia mainita edes maakunnallista yhteistoimintaa pohdittaessa.

Kuntalaki (410/2015) velvoittaa kunnat huolehtimaan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista kunnan toiminnassa. Kuntalaiset ovat asiakkaita, kuluttajia sekä kumppaneita julkishallinnossa ja julkishallinnon palvelujen käytössä (Kangas ym. 2018, 18). He haluavat, että heidän toiveitaan kuullaan, kulttuurissa tehdään uusia sisältöjä kansalaislähtöisesti ihmisiä aktivoiden, myös tilojen saavutettavuus ja esteiden madaltaminen ovat kuntalaisten toiveissa (mts. 41). Hallipelto (2008, 72) polemisoi yli vuosikymmen sitten, että hyvinvointipalvelujen tuottamisessa tulisi siirtyä tuottaja- tai hallintokeskeisyydestä asiakaslähtöisyyteen, koska näin taataan palvelujen laatu, kustannustehokkuus ja saatavuus. Vahvuudeksi nousee palvelun läpinäkyvä räätälöiminen yksilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Vuonna 2018 tutkimissani kaupungeissa ihmiset pääsevät vaikuttamaan kulttuurin sisältöihin palautteen, yhteisten keskustelujen ja yhteissuunnittelun sekä tekemisen avulla. Kaupungit ovat kutsuneet kuntalaisia pohtimaan kulttuurin tarpeita, merkitystä ja mahdollisuuksia yhteisöllisyyden, kuntakuvan ja ihmisten hyvinvoinnin vahvistamisessa. Myös kehittämisen toimintatapoja on mietitty.



Eteläkarjalaisessa *Imatran* kaupungissa kulttuuripalvelut toimii osana hyvinvointi- ja elämänlaatupalveluita, jossa hyvinvointitavoitteet ovat keskeisiä. Toki elinvoimanäkökulma on mukana, sillä se kuuluu 26 932 asukkaan *Imatran kaupungilla* kulttuuripalveluihin. (Imatran elämänlaatupalveluiden johtaja.) Samoin toisessa noin 27 000 asukkaan kaksikielisessä *Raaseporissa* asukkaiden hyvinvointi ilmoitetaan kulttuurin ensimmäiseksi tavoitteeksi, jossa kaikilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet toimintaan ja monipuoliseen vapaa-aikaan (Raaseporin vs. kehityspäällikkö). Lähes 53 000 asukkaan *Kotka* tähtää kulttuurin avulla asukkaiden ja kaupunkiin muuttavien ihmisten elämänsisältöjen monipuolistamiseen ja vahvistamiseen (Kotkan vt. kulttuurijohtaja). Kotkaa tuhat asukasta isompi eteläsavolainen *Mikkeli* on luonut kuntastrategian, josta on muodostettu kolme ohjelmaa. Kulttuuri kuuluu hyvän elämän ohjelmaan. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

Kanta-Hämeen maakunnassa sijaitsevassa *Hämeenlinnan* kaupungissa on 67 532 asukasta ja siellä kulttuurin tehtävä nähdään sekä yksilöä että kaupunkikuvaa vahvistavana. *Hämeenlinnassa* kulttuuripalvelut jaetaan kolmeen koriin: kulttuurin itseisarvo, hyvinvoinnin edistäminen osallistumalla ja toteuttamalla sekä elinvoimavaikutus. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) Pohjanmaalla asukasluvultaan yhtä suuri kaksikielinen *Vaasa* kohdistaa kulttuuripalveluita erityisesti lapsiin ja perheisiin sekä ikäihmisiin (Vaasan kulttuuripäällikkö).

Myös lähes 120 000 asukkaan kaupungeissa panostetaan hyvinvointiin. Pohjoissavolaisessa *Kuopiossa* isoin tavoite on kuntalaisten aktivointi ja hyvinvoinnin lisääminen, jota toteutetaan kilpailun sijasta kumppanuudella. Käyttäjät määrittelevät toiminnan ja sen tavoitteet. Yhteisöllisyys on merkittävä asia, mikä näkyy hyvän elämän pääkaupungiksi julistautuneen *Kuopion* hyvinvointikertomuksessa. Yhteisöllinen toiminta lievittää yksinäisyyttä ja siksikin ikäihmiset, nuoret ja maahanmuuttajat ovat kulttuurin erityiskohderyhmiä. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) Tuhat ihmistä suuremmassa päijäthämäläisessä *Lahdessa* yksilön hyvinvoinnin tukemiseksi kaupungin tuotannossa keskitytään seudulliseen lastenkulttuuriin (Lahden sivistysjohtaja).

Elinvoimatavoitteissa kaupungit odottavat kulttuurilta kuntakuvan vahvistamista, elinvoimaisuuden lisäämistä ja matkailun kasvattamista. *Imatran* kulttuuripalveluihin elinvoimanäkökulma tuo sisältöä (Imatran elämänlaatupalveluiden johtaja). 1.1.2009 kuntaliitoksessa perustetussa uusmaalaisessa *Raaseporissa* kaupunkikehitykseen sisällytettiin kulttuuri ja matkailu, jolloin kulttuurin verkostot on saatu hyödyttämään myös matkailun lisääntymistä (Raaseporin vs. kehityspäällikkö). Kotkan

virkaatekevän kulttuurijohtajan mukaan *Kotkassa* kulttuurin rooli kaupungin kehittämisessä on vahvistunut, koska kunnan elävöittämiseen panostetaan kaikkien palvelujen yhteistyönä.

*Hämeenlinnassa* kulttuurin elinvoimavaikutusta haetaan erityisesti tapahtumien kautta (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja). *Kuopion* kaupunki panostaa kulttuurissakin elinvoimatavoitteisiin, yhtenä ulottuvuutena on kestävä kehitys (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja). *Lahdessa* kulttuuri tarjoaa perustaa myös kaupungin elinvoimalle, lippulaivoina ovat lastenkulttuuri ja Sibelius-talo, jossa pidetään paljon tapahtumia ja esimerkiksi kongresseja. *Lahden* sivistysjohtaja muistuttaa, että kulttuurilaitosten tunnettuus on tärkeää ja tuotantoja markkinoidaan laajalle.

Tutkituissa kaupungeissa toimii tai alkaa lähiaikoina toimia kunnallinen kulttuurikasvatus, jossa järjestelmällisesti tarjotaan lapsille kulttuurin sisältöjä varhaiskasvatuksesta tai perusopetuksesta toiselle asteelle saakka. *Imatralla* kulttuuripolku on olemassa koulussa ja varhaiskasvatuksessa (Imatran elämänlaatupalveluiden johtaja). *Raaseporissa* suunnitellaan eri tahojen yhteistyönä lasten kulttuuriohjelmaa, jonka perusteella tarjotaan kulttuuria varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Kulttuuripolku rakennetaan lapsille pedagogien ja kulttuurityöntekijöiden voimin. Polkua hyödyntää myös toinen aste, mukaan voi tulla tilojen salliessa kansanopistojenkin opiskelijat. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.) *Kotkassa* lasten kulttuuripolkua on asteltu pitkään varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa, se sai vauhtia valtakunnallisesta Taikalamppu-lastenkulttuurihankkeesta ja tavoitteena on, että jokainen lapsi osallistuu vähintään kerran vuodessa kulttuuritapahtumaan. *Mikkelissä* kulttuurikasvatus tuo yhteistyökumppaneiksi perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen, joille kulttuuripalvelut suunnittelee ja toteuttaa kouluihin ja päivähoitoon ohjelmapaketit. Kolme vakituista työntekijää tekee vuodessa 940 tapahtumaa, joista suuri osa lasten kulttuurikasvatusta. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.) *Vaasan* perusopetuksessa käynnistyi vuonna 2017 kulttuurikasvatusohjelma, joka laajenee nyt varhaiskasvatukseen osana kasvatussuunnitelmaa. Varhaiskasvatuksessa on nimetty linkkihenkilöt yhteistyöhön, joten yhteissuunnittelu on helpompaa kuin perusopetuksessa. Omat kulttuurilaitokset mahdollistavat ohjelman, mutta haasteena on lasten ja nuorten kulkeminen kulttuurikohteisiin. (Vaasan kulttuuripäällikkö.) *Kuopiossa* suunnitelmallinen kulttuurikasvatus alkaa varhaiskasvatuksen kulttuurikarusellista ja jatkuu perusopetuksen vuosiluokittain etenevänä kulttuuripolkuna kirjaston, museon, tanssin ja ympäristön sekä teatterin ja musiikin kautta 9.-luokkalaisten K9-korttiin, jonka avulla voi osallistua moniin tapahtumiin ja palveluihin. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.)

Kunnan kulttuuripolitiikkaa on usein tekemässä kaksi vahvaa toimijaryhmää, hallinto taloudellisine resursseineen ja paikallinen taideväki kulttuurikompetensseineen. Palveluiden käyttäjät eivät ole kovin innostuneita kulttuuripolitiikasta vaikuttamiskeinojen niukkuuden takia. Kuntalaisten osallisuutta ei ole helppo synnyttää hallintotoimin, vaan aktiivisuus perustuu ihmisten vaikuttamishaluun. (Purontaus 2008, 27, 85, 227.)

*Imatralla* toimintaa kehitetään asiakasraatien avulla, jotka ovat avoimia kaikille. Aktiivisuus on vilkastumaan päin, sillä kaupungissa on uusia toimintatapoja. (Imatran elämänlaatupalvelujen johtaja.) *Raasepori* järjestää halukkaille kulttuurikahvit, joissa voi esittää ajatuksia ja kertoa omasta toiminnasta. Aluksi oli tavattu järjestöjen isännöimänä kuukausittain, nyt harvemmin. Jokaiseen kokoontumiseen on tullut vähintään yksi uusi ihminen kymmenen toimintavuoden aikana. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.) *Kotkassa* kulttuuritoiminta lähtee asukkaista ja asiakkaista. Kaupungissa tehtiin kulttuurin tiekartta, jonka strateginen tavoite on kaupunkilaisten ja yleisön nostaminen toiminnan keskiöön. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* asukkaiden aktivointi on keskeistä ja siihen pyritään yhdessä kumppaneiden kanssa. Asiakaslähtöisyys on käsitetty laajasti, tavoitteena on toimijoiden kumppanuus ja syrjäytymisen ehkäisy. Näitä päämääriä ajatellen Mikkelissä suunnitellaan kumppanuustalon avaamista. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnassa* asukkaat liittyvät kulttuurin koko kuvaan. Asukkaan ja asiakkaan rooli on moninainen, kulttuurin käyttäjästä kulttuurin tekijään. Hyvänä esimerkkinä toimii Taiteiden yö, jota kaupunki tukee 10 000 eurolla: jokin yhdistys palkkaa tuottajan suunnittelemaan tapahtumaa eikä osallistuville yhdistyksille ja yrityksille makseta. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasa* aktivoi ihmisiä ja rohkaisee ammattilaisia tekemään tapahtumia tukena osallistamisohjelma uusine työtapoineen ja yhteistyömuotoineen. Kulttuuri- ja liikuntaohjelmat ovat tekeillä. Kyselyt ja ajatushautomot ovat käytössä, jotta saadaan aikaan uutta. Sähköiset palautekanavat toimivat Suomen sähköpääkaupungiksi itseään kutsuvassa Vaasassa. Nuorisovaltuuston ja vanhusneuvoston edustajat kommentoivat kulttuuriasioita säännöllisesti. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopio* on julistautunut hyvän elämän pääkaupungiksi ja siellä palvelujen lähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja osallisuus, joita opetellaan palvelumuotoilun avulla. Strategiasta johdetut Kasvavan Kuopion, Uudistuvan Kuopion ja Resurssiviisaan Kuopion ohjelmat tukevat hyvinvointia. Aktiivisuus on omakohtaista osallistumista, innostumista. Ihmisille tarjotaan koko vuoden kulttuurikonaisuus, ei vain yksittäisiä tapahtumia. Kuntalaisilla on paljon sairautta, johon pyritään vaikuttamaan. Viihtyminen, kansainvälisyys ja suvaitsevaisuus sekä avoimuus ovat tavoitteena.

Hyvinvoinnin ja kulttuurin tarkoitus on tukea ihmisten kotiutumista Kuopioon, jossa onkin isojen kaupunkien tyytyväisimmät asukkaat. Kuopiossa toimintaa uudistetaan yhdessä, tulevaisuuden museo ja liikunnan seuratoiminta ovat nyt pohdinnassa. Asiakasraadit ovat käytössä Kuopio Tanssii ja Soi -tapahtumassa ja käyttö laajenee. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* kulttuurilaitokset toimivat yleisötyössä itsenäisesti. Uusi toimintamalli on otettu käyttöön: kaupunki luo kulttuuritapahtuman, johon ihmiset voivat liittyä yleisöksi tai tekijöiksi. Yhtenä aktivointimuotona työllistetään lahtelaisnuoria tekemään kesäteatteriesitys. Kolmannen sektorin toimijoita ohjataan avustuksien ja tapahtumien kautta. (Lahden sivistysjohtaja.)

Kolmas sektori on vankka kumppani kunnan kulttuurin tuottamisessa ja kuntalaisten harrastamisen mahdollistamisessa. Kolmannen sektorin kulttuuritoimijat uudistavat toimintatapoja, toimivat joustavasti palveluja kehittäen, osallistavat ja aktivoivat kuntalaisia, huolehtivat kulttuuripalvelun saavutettavuudesta ja asiakaslähtöisyydestä. Kunnan ja kolmannen sektorin yhteistyön muodot ovat monipuolistuneet, tyypillistä on epävirallinen yhteistyö. Järjestöjen toimintaa haittaa usein resurssien puute, mistä aiheutuu epävarmuutta ja väsymistä sekä vaikeus saada toimintaan mukaan uusia ihmisiä. Joissain yhteisöissä harmitellaan kunnan huonoa ymmärrystä kolmannen sektorin toiminnasta ja riittämättömiä kuntayhteyksiä. Apuna ovat teknologia ja pitkäaikaiset sopimukset sekä tilojen tehokas hyödyntäminen. (Renko, Ruusuvirta, Forsell & Häyrynen 2018, 23–25.)

*Imatralta* kerrotaan, että kulttuurijärjestöt ovat yhteisöllisessä toiminnassa vahvasti mukana ja kulttuuri- ja liikuntapalvelut tekevät yhdessä tapahtumia. Esimerkkinä pesäpallo-ottelut, joissa teatteri on taiteellisesti läsnä. Myös elinvoimanäkökulma kuuluu kulttuuriin, joten kumppaneita tulee elinkeinopalveluista ja -verkostoista. Siiloja ei ole palvelujen välillä. (Imatran elämänlaatu- ja palvelujen johtaja.) *Raaseporissa* yhteistyötä kansanopistojen ja kaupungin välillä on paljon, koska opistoissa on musiikin, teatterin, kädentaitojen ja kirjoittamisen koulutusta (Raaseporin vs. kehityspäällikkö).

*Kotkan* kulttuuripalvelut on saanut tiiviin yhteistyökumppanin kirjastosta. Myös nuorisopalvelujen lastenkulttuurin palvelut on olennainen osa yhteistyötä. Kaupungin vastuualueet ovat mukana tapahtumissa. Kaupunkisuunnittelu on uusi kumppani, yhteistyö on kehittynyt valtavasti muutaman vuoden aikana. Kulttuuritoimijat kolmannella sektorilla ja taidelaitokset ovat tärkeitä kumppaneita. Erityinen asia on Kotkan meripäivät -suurfestivaalin järjestäminen, jossa toimijoita ovat paikalliset yrittäjät ja esiintyjät sekä valtakunnalliset taiteilijat. *Kotka* on mukana kuntien kulttuuriverkostossa, alueellisesti toimitaan yhteistyössä paljon. Yhteistyön määrä ja sisältö riippuvat tilanteesta. Tapahtumissa tehdään yhteistyötä: tapahtumatyöryhmä toimii alueen kuntien kesken, neljä kertaa

vuodessa ideoidaan, arvioidaan ja tehdään uutta. Tämä on alun perin Kotka-Hamina-seudun kuntien kehitysyhtiö Cursorin käynnistämää toimintaa ja siinä vaikuttaa vahvasti elinvoimanäkökulma. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* vastuu- ja yhteistyötahoja määritellään kulttuurityössä jatkuvasti, lautakunta ohjaa ja mahdollistaa toiminnan. Vetovastuussa on pääosin kaupunki. Maakunnallinen työ voi tuoda uutta ajattelua, esimerkiksi kulttuuritoiminta hyvinvoinnin osana. Yleisessä kulttuurissa kolmas sektori on keskeisessä roolissa, esimerkkinä kuorojen puistokonsertit. Kaupunki levittäytyy laajalle, joten toteutuksissa muistetaan saavutettavuus ja välimatkat. Eri puolille halutaan toimintaa, jotta kaikki ei keskity keskustaan. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnan* kaupunki tekee monenlaista yritysyhteistyötä: kaupungin omat yhtiöt teatteri ja Verkatehdas, jossa on erityisesti klassisen musiikin tarjontaa ja johon asiakkaita tulee Helsingistä ja Tampereen seudulta, pieniä kulttuuriyrityksiä esimerkkinä keskiaikatoimijat sekä toiminnallisia yrityksiä. Myös säätiöitä on kumppaneina. Avustuskriteerien uudistaminen on aloitettu. Hämeenlinnassa mietitään muun muassa, voiko vapaita ryhmiä, ihmisiä tai yrityksiä tukea järjestöavustamisen lisäksi. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* seurataan tarkkaavaisesti, mitä muualla tehdään. Esimerkiksi kulttuurikorttia mietitään kuntalaisten aktivointiin monen kunnan tavoin. Perinteisesti koulut, päiväkodit ja palvelukeskukset ovat kiinteitä kumppaneita, mutta yritysten kanssa ei juuri toimita. Tapahtumissa yrityksiä on kuitenkin mukana järjestämässä tekniikkaa. Vaasan alueella ei ole osuuskuntia tai muita ammatillisia yhteisöjä kulttuurin tuottamiseen. Valtakunnallisesti osallistutaan Suomen Kuntaliiton ja tutkimusorganisaatio Cuporen kulttuuritutkimuksiin. Kulttuurisessa vanhustyössä saadaan ideoita ja yhteistyökumppaneita Aili-verkostohankkeen kautta. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopion* strategia on koko kaupunkiyhteisön strategia, sillä hyvinvointia toteuttavat kaikki. Oppilaitokset sekä järjestökenttä ja yritykset yhteiskuntavastuun kautta ovat mukana. Tämä vaatii vahvaa strategista johtamista: tiedetään sovittu suunta, muttei puututa yksityiskohtiin. Kulttuurissa asiat käynnistyvät vyöryn tavoin, kaupunki mahdollistaa toiminnan rahoituksellaan. Tärkeintä on jakaa avoimesti informaatiota tavoitteista, joihin kaupungissa pyritään. Yhdistykset saavat kolme miljoonaa euroa avustuksia. Toiminta-avustuksista ei tehdä sopimuksia, vaan sitä seurataan strategian pohjalta. Sanktiot ovat olemassa, jos asiat eivät toteudu sovitusti. Joidenkin toimijoiden kanssa on tehty 3-vuotisia kehittämissopimuksia, jotka takaavat pitkäjänteisyyden toiminnalle. Esimerkiksi Kuopio Tanssii ja Soi -festivaali sekä Anti-nykytaidefestivaali ovat kolmivuotisen sopimuksen piirissä. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* tavalliset kumppanit ovat kaupungin eri palvelut ja kolmas sektori. Yritysyhteistyötä on olemassa, erityisesti orkesterilla sponsoreineen.

Taide- ja muotoilukeskusta puuhataan Lahteen kulttuurin monipuolistamiseksi. Uuden mallin mukaan keskus palvelee myös yrityksiä. Ehkäpä yritykset rahoittavat näyttelyitä jatkossa. Tajumohanke tekee uutta kulttuuritoimintaa, ammattikorkeakoulu ja Lahden markkinointiyhtiö osallistuvat työhön. Liikuntapalvelut on mukana kulttuuritapahtumien suunnittelussa, mittavana esimerkkinä hyppyrimäkien Cheek-konsertti. (Lahden sivistysjohtaja.)

Palvelusopimustoiminta voidaan nähdä tehottomana työnä, jossa voimavaroja kuluu epäolennaiseen. Vuonna 2009 Oulun kaupungin kulttuuritoimialan johtaja Risto Vuoria arvioi, että tilaaja-tuottajamalli voi synnyttää turhaa vastakkainasettelua osapuolten kesken. Samoin Kuopion kaupungin kulttuurijohtajana toimiessaan Pekka Vähäkangas pohti tehottomuuden ongelmaa, sillä resursseja kuluu keskinäiseen neuvonpitoon palvelun tekemisen sijasta. (Kuntien kulttuuritoimen johto 2009.) Vähäkangas on edelleen vuonna 2018 tätä mieltä. Tilaajapäällikkö Tuula Martikainen (2010) vahvistaa tilaaja-tuottajamallin alkuaajoista, että neuvonpito lisääntyi ja vaati paljon aikaa Tampereellakin. Ilkka Pesonen arvioi Kuopion kulttuuripalvelujen kehittämisraportissaan (2008, 89), että uudella julkisjohtamisella ja tuotteistamisella ei tavoiteta keskeisiä kulttuuriarvoja eli asiakkaiden elämyksiä, johon tarvitaan verkostomaista työskentelyä ja dialogia. Tuotteistaminen ei tavoita kokemuksia. Juurakko ym. (2012, 43) muistuttavat, että tuotteistaminen koetaan monella kulttuurin alueella vieraaksi, varsinkin koska tuotteet eivät ole selkeärajaisia ja merkitykset vaihtelevat ihmisillä. Vuoden 2018 tutkimuksessa näkyy kulttuurijohdon tahto tehdä korkeatasoista kulttuuria eri tahojen kanssa. Kirjallisten sopimusten asemesta korostuu kuntalaislähtöinen kulttuurin tekeminen. Toisaalta tuotteistaminen voisi tuoda kulttuurin lähemmäksi päättäjien ymmärtämää resurssien kieltä.

Kulttuuripalvelut on kunnan pienimpiä ja joustavimpia toimialoja. Kulttuurituotannossa ei välttämättä tarvita hallinnollista ohjausta, sillä luovuus kukoistaa ilman määräyksiä (Ilmonen 2009, 45). Kuntien kulttuurituotannossa on pitkään käytetty ostopalveluja, tilaaja-tuottajatoimintamalli on tuttu tapa järjestää palveluja. Samanaikaisesti kunnissa on pohdittu, tulisiko olla omaa kulttuurin tuotantoa. *Imatralla* kaupungin mukaan omaa kulttuurituotantoa tarvitaan, jotta on olemassa jonkinlainen organisaatio toimimaan tarvittaessa. Liikunnassa on oltu valmiimpia kolmannen sektorin järjestämään toimintaan kuin kulttuurissa. Tekniikka ostetaan tapahtumiin Imatrallakin ulkoa. (Imatran elämänlaatu- ja palvelujen johtaja.) *Raasepori* järjestää yhteistoimintaa yhdistysten kanssa, omia projekteja on itsenäisyysjuhla ja kahden gallerian hoito. Kirjakekkerit ja Bokkalaset sekä Suomalaisen kamariorkesterin konsertit ovat tapahtumia, joissa kaupunki on vahvasti mukana. Esimerkiksi Tammisaaren kesäkonserttien ohjelma tulee valmiina ja käytännön työt hoitaa konserttiyhdistys musiikkikoulun vanhempainyhdistyksen kanssa, joille maksetaan pieni palkkio.

Työryhmissä on aina edustus kaupungilta. Myös avustuksia käytetään toiminnan järjestämiseksi. Lisäksi ilmainen kalenteri on luotu tapahtumia varten ja sosiaalisessa mediassa jaetaan kaikista tapahtumista tietoa. Raaseporin kaupungin kulttuuritoimisto -sivustolla on paljon tietoa eri toimijoiden tapahtumista. Kaupunki on tehnyt yhteistyötä yrityksen kanssa, joka rakentaa maksullisia kylttipaikkoja. Niissä on kaupungin ilmoituksille paikat ja järjestöjen on mahdollista ostaa tilaa halvalla. Aikaisemmin kaupunki palveli tiedon kirjaamisessa, nyt järjestöt ilmoittavat itse tietonsa. Toimintatavat muuttuvat pikkuhiljaa, kun vanhemmat ihmiset ovat jääneet pois ja nuoremmat toimivat toisella tavalla. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

Kulttuuritoiminnassa *Kotkan* kaupungin tekemä yhteistyö, mahdollistaminen ja mukana olo on tärkeintä. Sekä vapaaehtoisia että virallisia tahoja tarvitaan. Ei välttämättä tarvita omia tuotantoja. Mutta laatu on varmistettava aina – laatu vaihtelee eri toimijoilla. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelin* kaupunki organisoii kulttuuritoimintaa ja tarjoaa puitteet, esimerkiksi hankkii luvat, hoitaa markkinointia ja tekniikan. Tuotannon koordinointi on osittain pidettävä kaupungin käsissä jatkuvuuden ja laajuuden varmistamiseksi. Lastenkulttuuriverkostoon Mikkelin on kuulunut jonkin aikaa, mutta Mikkelin oli liian iso tässä pienten kuntien verkostossa. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnan* omaa kulttuuritoimintaa on museo, kirjasto, teatteri ja lasten kulttuurikeskus. Kaupungilla on ollut vastuu Sibelius-fantasiasta, joka on laajentunut festivaaliksi. Kulttuuriresurssina on 1.8.2018 aloittanut kulttuuripäällikkö. Muu toiminta on toteutettu avustuksilla tai sopimuksilla. Kaupungin vision sisällä on Aito kulttuurikaupunki -slogan, joka tarkoittaa kulttuuria laajasti. Tilaaja-tuottajamallitoiminta on päättynyt Hämeenlinnassa, mutta ohjelmatilauksia tehdään. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* kysymys omasta tuotannosta on ajankohtainen, koska kaupunki tuottaa itse vuosittain neljä tapahtumaa (kuorofestivaali, Taiteiden yö, kirjallisuustapahtuma, luontoelokuvatapahtuma joka toinen vuosi). On etsitty vastuutahoa vastaamaan näistä tapahtumista, mutta sitä ei ole löytynyt. Tapahtumat koetaan tärkeäksi eikä niitä voi lopettaa. On pyritty välttämään pelkästään omaa tekemistä, mutta kaupunki koordinoi, suunnittelee ja luo kumppanuutta sekä jakaa resurssia. Päätäjät ovat kiinnostuneita siitä, kohdennetaanko rahat oikein ja millaista näkyvyyttä saadaan. Kulttuurin rakenne on hyvin kunnallinen, mikä näkyy päättäjien kiinnostuksessa sijoitettujen resurssien ja saavutettujen tulosten suhteesta. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopio* haluaa tavoitella tilannetta, jossa kaupungissa on paljon itsenäisiä kulttuuritoimijoita. Tähän vaikuttaa traditiot. Kauppakamarin aloitteesta kaupungin strategiaan asetettiin tavoitteeksi 200 000

asukasta, jolloin kaupallisuus lisääntynee myös hyvinvoinnissa ja kulttuurissa. Palvelualueudistus tehtiin Kuopiossa 2011, jolloin ei lähdetty raskaaseen tilaaja-tuottajamalliin vaan organisaatioon palkattiin asiakkuusjohtajat, jotka katsovat palvelutuotantoa asiakkaan tarpeista. Ei tarvita sopimuksia, talousarvio varmistaa tuloksen. Alan verkosto vahvistuu, kun keskustellaan yhdistysten kanssa. Hyvinvoinnin edistämisen lautakunta ohjaa toimintaa. Ihmisten hyvinvointi on sitä, että ihmiset ovat itse aktiivisia ja että palvelut ovat matalan kynnyksen tai ilmaisia palveluja. *Kuopiossa* on niputettu yhteen museo, kirjasto ja liikunta ilman kulttuuripalvelujen nimikettä. Näitä kehitetään yhdessä asiakkaiden kanssa. Halutaan lisätä kaikkien aktiivisuutta, kohderyhmänä myös ei-käyttäjät, joiden tavoittaminen on haaste. Ihmisten tavoittaminen on kulttuurin ydintä. Ohjattua hyvinvointia on muun muassa kansalaisopistotoiminta, kansalaistoiminta ja erityisryhmille suunnattu toiminta. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* on tarpeeksi omaa tuotantoa ja isot kulttuurilaitokset hoitavat tehtävät hyvin. Kulttuurikeskukset toimivat pienellä henkilöstöllä. (Lahden sivistysjohtaja.)

Järjestöjen avustuksen erottaminen muusta taiteen ja kulttuurin tuesta on vaikeaa. Yhdistykset hyötyvät erityistoimintoihin (näyttelyt, esitykset, tapahtumat ja kansainväliset yhteistyöhankkeet) suunnatuista avustuksista. (Kangas ym. 2002, 79.) Järjestöjen avustaminen ja rahoituksen hakemisessa opastaminen yleisten kulttuuripalvelujen työskäkaa. *Imatran* tavoin kaupungit jakavat avustuksia kolmannelle sektorille lautakuntien tai viranhaltijoiden päätöksellä. *Raaseporissa* ryhmiä autetaan hakemaan rahoitusta ja löytämään toisiaan, jotta kumppanit voivat tehdä isoja kokonaisuuksia. Yksittäiset ihmisetkin voivat saada tukea tapahtumiin. Tuki voi olla raha-avustusta tai maksuttomia tiloja. Uusille tapahtumille haluttaisiin antaa rahaa, mutta silloin jäisi vanhoja tapahtumia pois. Muutosta kuitenkin tapahtuu. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.) *Kuopiossa* rahoituksella ja neuvonnalla ohjataan yhdistysyhteistyötä (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja). Lahden sivistysjohtaja muistuttaa, että avustukset ovat ohjauksen väline ja yhteisöllinen tuotantotapa.



Kuvio 5 Kulttuuripalvelujen rooli ja järjestäminen tutkituissa kaupungeissa



Yhteenvedona tutkittujen kaupunkien kulttuuripalvelujen roolista ja järjestämisestä voi todeta, että kuntalaisten hyvinvointi on tavoitteena merkittävien. Erityisesti lasten hyvinvoinnista huolehditaan, välineenä on järjestelmällisesti etenevä kulttuurikasvatusohjelma, joka saatetaan suunnitella yhdessä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen pedagogien kanssa ja johon on saatu ideoita, joskus resurssejakin, valtakunnallisista kulttuurihankkeista. Painotus on ollut kulttuuriryöntekijöiden asiantuntijuudessa: kulttuuripalvelut suunnittelevat ohjelman ja järjestävät tapahtumat, jotka sovitetaan päiväkodin tai koulun arkeen. Ohjelman arvioinnista ei mainita eikä lasten osallistumista suunnitteluun esitellä, joten painotus lienee tapahtumien toteuttamisessa ja lasten kokemuksissa. Kaikenikäisten asukkaiden aktiivisuuteen pyritään kuulemalla heidän toiveitaan ja ideoitaan, tarjoamalla mahdollisuuksia osallistua ja tekemällä yhdessä tapahtumia.

Elinvoimatavoitteet mainitaan kuuden kaupungin vastauksissa, ne liittyvät yleisimmin kaupungin kehittämiseen kuntakuvan, matkailun tai elinkeinon näkökulmista. Kunnissa elinvoima kuuluu kulttuuriin tai päinvastoin kulttuuri kuuluu elinvoimaan. Kaikkiaan kulttuurin elinvoimatehtävä tarkoittaa tapahtumien runsautta, yhteisöllisyyttä ja kaupunkikuvan elävyyttä sekä työmahdollisuuksia. Kulttuurijohdon vastauksista selviää, että jokapäiväiset yhteydet kulttuuri- ja elinvoimapalvelujen välillä lisäävät yhteistä toimintaa.

Kuntien kulttuuripalvelut toimii eri tahoilla ja monien kumppaneiden kanssa, mutta runsaasta toiminnasta huolimatta kaupunkien kulttuuriin sijoittama resurssi saattaa jäädä niukaksi. ”Aikaisempi kaupunginjohtaja ymmärsi kulttuurin arvon, joten kulttuurin rooli saatiin paremmin päättäjien tietoisuuteen.”, raaseporilainen kulttuuriryöntekijä kertoo. Kunnan johdon suhtautuminen kulttuuriin vaikuttaa paljon kulttuurin mahdollisuuksiin, resurssihin ja rooliin kunnassa. Mielestäni myös kulttuuripalvelujen sijoittuminen kuntaorganisaatiossa vaikuttaa toimintaan ja tuloksiin: Neljässä kaupungissa hyvinvointilautakunta tai vastaava korostaa yksilöiden hyvinvointia ja sivistyksellisiä asioita, Lahdessa ja Vaasassa kulttuuri ja liikunta muodostavat vapaa-aikaa, liikkumista ja taiteeseen osallistumista painottavan lautakunnan, jonka ohjauksessa kulttuurin ja liikunnan yhteistyö voi hyvin. Kaksi kaupunkia, Kotka ja Raasepori, nostaa esiin kulttuurin mahdollisuudet kaupungin kehittämisessä sijoittamalla kulttuurin kaupunginhallituksen tai elinvoimalautakunnan alaisuuteen. Jokaisessa kahdeksassa kaupungissa kulttuuripalveluja ohjaa kaupunkistrategia tai siitä johdetut ohjelmat, mikä liittyy kulttuurin muihin toimintoihin ja ilmaisee kulttuurin merkityksen ja mahdollisuudet kunnan kehittämisessä yhdessä päätettyihin tavoitteisiin.

Tutkitut kaupungit eroavat käsityksessä oman kulttuurituotannon tarpeellisuudesta. Kotkassa ja Kuopiossa sekä Raaseporissa toivotaan mahdollisimman paljon muuta kuin kunnallista kulttuuritoimintaa, Vaasassa on etsitty kaupungin tapahtumiin ulkopuolisia ohjelmantuottajia onnistumatta. Imatralla ja Mikkelissä halutaan varmistaa toiminnan jatkuminen ja tapahtumien saatavuus omalla tuotannolla. Ilmoituksensa mukaan Hämeenlinnassa ja Lahdessa on riittävästi omaa tuotantoa. Kaupunkien kulttuurituotanto keskittyy pitkälti toiminnan koordinointiin, se on mukana suunnittelemassa tapahtumia osana kulttuuriverkostoa. Rahoittajan rooli on yleensä kaupungeilla, joskin muutakin rahoitusta etsitään. Kulttuuritoiminnan laadusta huolehtiminen on tärkeää sekä omassa tuotannossa että ostopalveluissa.

#### 4.3 Kulttuuripalvelujen sopimuksellisuus

Sopiminen on ollut kulttuuripalveluissa arkipäivää vuosikymmeniä, sillä yleisessä kulttuuritoimessa ostopalveluita on hankittu ulkoisilta palveluntuottajilta runsaasti ja yhteistoiminnalla on pitkät perinteet. Tutkimukseni mukaan tärkeintä kunnissa ei ole kirjalliset sopimukset vaan jaettu näkemys kulttuurista ja toiminnasta sopiminen sekä kulttuurin rahoittamisen järjestäminen yhteisesti päätetyllä tavalla. Palvelusopimuksissa tiivistetään kunnan järjestämät palvelut ja palvelutuotannon ehdot, keskeistä on sovitun vaikuttavuuden saavuttaminen (ks. Rekonen 2009, 224). Sopimusohjauksella varmistetaan, että paikallisesti tarpeelliset toiminnot toteutetaan tilaajan ohjauksessa ja sopimuksella sovittuna. Sopimuksilla voidaan ohjata palveluita, palveluiden kehittämistä tai infrastruktuurin parantamista. (Kiviniemi ym. 2011, 114.) Sopimuksellisuuden etu on se, että osapuolet ovat tietoisia toiminnan ehdoista ja mahdollisuuksista, tavoitteista ja haasteista. Vuoden 2018 haastatteluissa ilmenee, että suullisesti solmittuja sopimuksia suositaan kirjallisten asemesta.

Nykyisin Oulun kaupunkiin kuuluvassa *Kiimingin kunnassa* sopimusten avulla päätettiin vuonna 2010 palveluiden määrä, laatu ja hinta. Kunnassa korostettiin, että sopimusten kautta saavutetaan haluttu vaikuttavuus ja päästään arvioimaan vaikuttavuutta. Olennaista tässä toiminnassa oli laadun määrittely. (Kiiminki.) *Joensuussa* palvelusopimuksia ei otettu käyttöön ensimmäisenä tilaaja-tuottajatoimintavuonna 2013, kaupunginhallituksen ja lautakuntien välisenä sopimuksena toimi talousarvio. Tilaaja-tuottajatoiminnan tarkoituksena on ollut vahvistaa strategista näkemystä ja lisätä palveluiden tehokkuutta sekä kiinnittää huomiota vaikuttavuuteen. (Joensuu 26.2.2013.) Mielestäni talousarvion toimiessa sopimuksena on tärkeää varmistaa, että kustannusten ja tulojen lisäksi

käytössä on muitakin mittareita kuvaamaan sisällöllistä tulosta. Uskon, että alue- ja verkostotyön kautta saadaan tietojohdamisen avulla todisteita ja arvioita tarpeista ja onnistumisesta kulttuurissa.

Kuntien tilaaja-tuottajatoimintamallissa osapuolet ovat edustaneet kunnan eri tahoja. Esimerkiksi *Joensuussa* tilaajana on toiminut valtuusto ja tuottajana lautakunnat. *Rovaniemellä, Tampereella* ja *Kouvolassa* substanssitoimiala on ollut jakautuneena tilaaja- ja tuottajayksikköön. Joissain kunnissa tilaaja tilaa sekä sisäisiltä että ulkoisilta tuottajilta palveluita, toisissa kunnissa sisäinen tuottaja käyttää tarvittaessa alihankkijoita. Yleensä nämä toimintatavat oli kirjattu sopimuksiin.

Kuntien toimintaympäristön monimutkaistuessa poliittisen ja ammatillisen johdon yhteistyö on varmistettava, jotta demokratia toteutuu ja lähtökohdat toiminnalle ovat olemassa. Tässä työssä tehokasta on ottaa käyttöön verkostotyötapoja, joissa eri tahot muodostavat yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi. (Hakari, Stenvall & Rannisto 2013, 130.) Kuntien toimialoilla on yleensä vapaat kädet neuvotella palvelusopimusten yksityiskohdista. Toki talousarvio asettaa raamit sopimuksille, mutta substanssi ohjaa sopimusten sisältöä ja tasoa. Yhteisiä linjauksia on tehty helpottamaan ja yhdenmukaistamaan sopimuksellisuutta ja monessa kunnassa huolehditaan sopimusohjauksen tuesta ja kehitystyöstä. Kuntastrategiat ohjaavat toimintaa.

*Imatran* kaupungin strategiassa myös kulttuuriasiat otetaan huomioon. Tämä strateginen ajattelu valuu substanssiin, strategia elää palveluissa. Sitä uudistetaan kaiken aikaa, esimerkiksi kesken valtuustokauden tehdään muutoksia. Maailma muuttuu nopeasti ja asioita tehdään sen mukaan, on sopeuduttava. Enää ei pirstota asioita. Tilaaja-tuottajaorganisaatio toimi 2013–2015. Se loppui, koska organisaatio pieneni suuresti. Tilaajaorganisaatio oli kolmen ihmisen työpaikka. Avustuksissa on edellytys, että avustusten saajat osallistuvat tai järjestävät jonkin tapahtuman. Avustuksissa on siirtymäkauden tilanne, jotta homma pyörii veroeuroilla. Vuodesta 2015 on tehty suunnitelmaa, joten homma luistaa. Organisaatiossa jokainen valmistelee asiaa. (Imatran elämänlaatupalvelujen johtaja.) *Raaseporissa* strategia on viranhaltijan päässä. Kulttuuristrategia on suunnitelmassa, mutta ei ole ollut aikaa viedä sitä eteenpäin. Budjettiteksteissä on esitelty asioita, mutta tilaa on vähän. Kulttuuria ei ymmärretä riittävän monipuolisesti. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkan* kaupungin kulttuurilautakunta hyväksyi strategian. Pian tämän jälkeen muuttui organisaatio, jolloin kulttuuri siirtyi elinvoimapalveluihin. Elinvoimalautakunta teki elinvoiman tiekartan, suunnitelma on eräänlainen kulttuurikartan sisäpaperi. Kaupunkistrategia on tehty, johon nyt tarvitaan päivitykset kulttuurinkin osalta. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* strategian

jalkauttaminen on tulossa hyväksynnän jälkeen. Palveluiden tekemät selvitykset käydään läpi linjausten pohjalta. Kulttuuristrategiaa ei ole eikä sitä kannata nyt tehdä, koska uudistuksia on tulossa (laki- ja maakuntauudistus), museostrategia on valmistunut. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnassa* hyväksyttiin viime valtuustokaudella liikunta- ja kulttuuriohjelma, josta nousee tavoitteita edelleen. Ohjelma vaatii uudistamista. Se perustuu laitosten tavoitteisiin, mutta muutakin tarvitaan. Nyt on tehty kaupunkistrategia ja valtuuston tavoitteet. Strategian linjaukset valuvat lautakunnille, teemana on kaupunkikulttuuri kanta-Hämeenlinnan tukemiseksi sekä asukasyhteisöjen ja ryhmien aktivoimiseksi – kaupungin hengen luominen on tarkoituksena. Horisontaalisen johtamisen prosesseja on monia, esimerkiksi kulttuuri on eri toimijoiden yhteinen hanke. On vaikea vetää rajaa, milloin on kaupallista toimintaa, milloin hyvinvointia tai muuta vastaavaa. Uusia ideoita nousee ja niihin on löydettävä tekijät. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* ohjelmia on esimerkiksi koulupuolella, ilmasto-ohjelma muun muassa. Osallistamisohjelma on käytössä, samoin uusi kansainvälisyysohjelma. Avustusten kriteereissä on mainittu tavoitteita, mutta toimijoiden ollessa samoja kriteereitä ei mietitä kovin tarkkaan. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopion* kaupungin strategia ohjaa kuntatoimintaa, on vain yksi strategia koko kaupungissa. Ohjelmat ovat poikkihallinnollisia, mennään yhteistyössä aitojen yli. Asiakkuusjohtajat huolehtivat asiakkaan näkökulmasta. Kaupungin panostus on vahva, jotta kulttuuria yleensä on olemassa. Hyvinvointi on herättänyt paljon keskustelua: kaupunki tukee kulttuurissakin hyvinvointia ja elinvoimaa. Otetaan huomioon kestävä kehitys. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* toimialat ovat olleet hyvin yhtenäisiä, organisaatiouudistuksen myötä luovuttiin toimialamallista. Nyt hallintoa eli tukipalveluja (toimisto, hallinto jne.) on keskitetty, sivistyspalvelujen palvelualueeseen kuuluva kulttuuripuoli on vielä mietinnässä. (Lahden sivistysjohtaja.)

Kunnissa on ollut aina sopimuksia, mutta 2000-luvulla ne ovat korostuneet johtamisessa ja toiminnan ohjaamisessa (Rekonen 2007, 2). Kulttuurisopimukset eivät ole kunnissa enää yleisiä tilaaja-tuottajatoiminnan päättymisen jälkeen, sillä osapuolet eivät koe tarpeelliseksi dokumentoida sovittua kirjallisesti. Tähän vaikuttaa ainakin kaksi asiaa: kulttuurin tapahtumat ovat pienehköjä, kertaluonteisia ja edullisia eivätkä tilaajat halua sitoa tuottajien ideoita ja toimintaa liian tiukasti. *Imatralla* sopimuksia ei niinkään ole, mutta kaupunki avustaa toimijoita. Näin on ollut vuosia. Lastenkulttuurin Metku-toimintaa on Lappeenrannan kanssa: kumppanuus on olemassa, mutta ei varsinaista sopimusta. Ikäihmisille on tulossa alennuksia kulttuuritapahtumiin vanhusneuvoston aloitteesta. Kaupunki tukee tanssin taiteen perusopetusta, muuta taiteen perusopetusta on musiikki,

kuvataide ja käsityö omana tuotantona. Tehdään monenlaista yhteistyötä liikunnan ja kulttuurin kesken. E-Sport on alkamassa *Imatralla* yhteistyökumppaneiden kanssa. Monikulttuurinen toiminta kasvaa. Kansalaisopistossa on kursseja ja Kulttuuritalo tuottaa tapahtumia. Elinvoimanäkökulmasta tehdään yhteistyötä tapahtumissa. Samassa talossa toimiminen helpottaa asioiden suunnittelua elinvoimapalvelujen kanssa. (Imatran elämänlaatupalvelujen johtaja.) *Raaseporissakaan* ei yleensä tehdä sopimuksia, mutta Suomalaisen kamariorkesterin kanssa on sopimus, koska tapahtuma on iso. Kahteen kulttuuritaloon tehdään sopimukset neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kulturfondet hoitaa ruotsinkielisen kulttuurin Luckan-toimintaa, josta on sopimus ja joka sisältää myös turisti-infoa Karjaalla. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkassa* sopimuksia on isoissa tapahtumissa, joita on kymmeniä vuosittain. Enemmän voisi olla. Esimerkiksi jonkin alueen voisi hoitaa muu tuottaja kuin kaupunki. Taiteilijaseura alkoikin pyörittää galleriaa sopimusperusteisesti. Ostopalvelusopimuksia on Kotkan Meripäivillä. Sopimusten valvominen on haaste, koska käsitykset sisällöistä voivat erota. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* taiteilijat vierastavat talousasioita ja sopimuksellisuus on kirjavaa. Toiminta kuitenkin ammattimaistuu taiteilijoilla. Harrastajat ovat iso osa tapahtumia, mutta ei voi ajatella näiden tekevän sopimuksia, vaan kaupungin tulee mahdollistaa osallistuminen toisin. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnalle* sopimuksellisuus sopii oikein hyvin. Se edellyttää kaupungilta ajatusta siitä, mihin resurssi halutaan käyttää eli mitkä ovat kaupungin visiot ja painopisteet. Tuottajille viestitetään tästä ajattelusta, ja päättäjien on tärkeä tehdä päätöksiä suunnista. Sopimuksellisuus saattaa olla ainoa mahdollisuus tarjota laajaa kulttuurituotantoa, ei kaupunki voi tehdä kaikkea itse. Yhtiömuotoisten toimijoiden kanssa tehdään markkinointisopimuksia tai niiltä hankitaan ostopalveluja. Lastenkulttuurissa Janakkalan ja Hattulan kuntien kanssa on hanketyyppinen yhteistyösopimus, jossa osa rahoituksesta tulee opetus- ja kulttuuriministeriöstä. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* selkeitä suoritusopimuksia on esiintyjä- ja vuokrasopimukset. Avustusten kautta hoituu toiminta eikä sopimuksia juuri tehdä. Kaupunginhallitus hoitaa sopimuksia esimerkiksi Wasa teaterin kanssa. On mietitty, tarvitaanko pidempiä sopimuksia, nyt ostetaan kaikki kerrallaan. Tiiviissä verkostossa tunnetaan tekijät, joten ei juuri julkaista hakuilmoituksia. Aloitteita kulttuurin sisällöistä tulee vähän. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

Perinteisesti *Kuopio* omistaa itse paljon kulttuuripalveluja. Sopimuksia ei ole ollut tarpeen kirjoittaa sovitusta asioista yksityiskohtaisesti. Teatteri ja orkesteri ovat kaupungin omia eikä sopimuksia tarvita. Tanssiteatteri Minimien kanssa on yhteistyösopimus. Konservatorio saa avustusta kaupungilta.

Kuopiossa ollaan tyytyväisiä tilanteeseen. Isot laitokset haluavat olla apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa, jolloin elinkeinonäkökulma nousee esiin. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahden* kokemuksen mukaan sopimusohjaus sopii isoille toimijoille, jotka saavat vuosittaista jatkuvaa avustusta. Pienille sopimuksellisuus voi olla hankalaa paperisotaa. Vaikuttavuus on vaikea todeta, mutta muuten seuranta on. Cuporen tutkimuksessa ollaan mukana, mutta se on tiensä päässä. Erilaisten kuntien arviointi ei ole yhteismitallista. Arviointia ja vaikuttavuuden seuranta on kehitettävä. (Lahden sivistysjohtaja.)

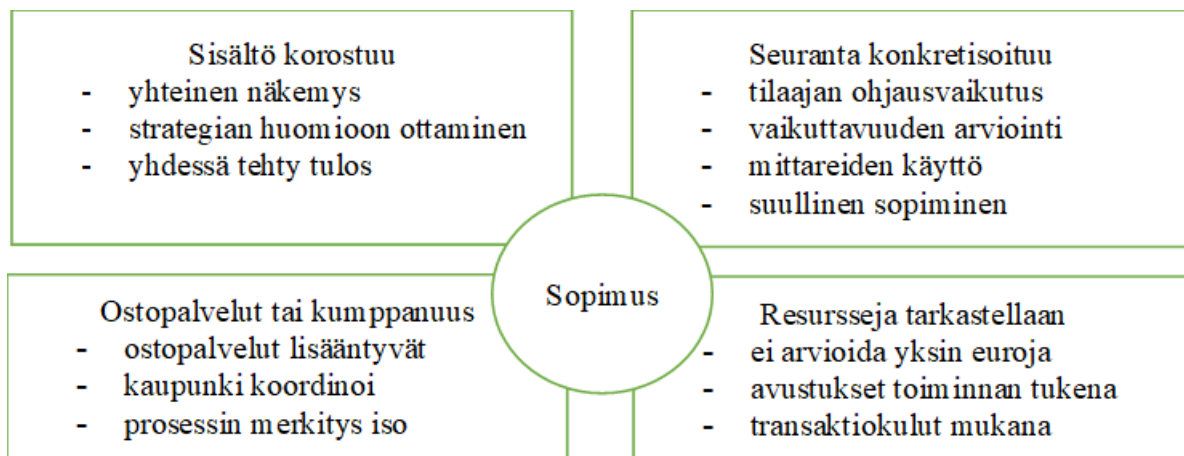
Ostopalvelujen avulla kunnat lisäävät kulttuuritoimintaa ja laajentavat saatavuutta. Vaikka erilaiset kunnan ostamat palvelut ovat hyvin eri tavoin tuotteistettavissa, tuotteen nimeäminen ja täsmentäminen ovat edellytys tilaamiselle ja tuottamiselle (Kallio ym. 2006, 35). *Imatralla* arvioidaan, että ostopalvelut lisääntyvät. Se on helpompi tapa hoitaa kulttuurin tarjontaa. Ostopalvelut vievät hieman enemmän rahaa, mutta saadaan enemmän sisältöä eikä työajat rajoita tekemistä. Kaupungin viestintä tekee sopimukset kaupungin yhteisistä tapahtumista: uusivuosi, veteraanit, Imatra-päivä ja itsenäisyyspäivä sekä juhluvuodet. (Imatran elämänlaatu- ja palvelujen johtaja.) Tulevaisuudessa ostopalvelujen määrä nousee, mutta *Raaseporissa* päin ei ole yrityksiä myymään tuotteita. Yhdistyksiltä ostetaan palveluita (mm. äänentoisto), mutta artisteja ei juuri ole ostettavissa. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkassa* ostopalvelut ovat lisääntymässä. Henkilöstön vähetessä ostopalvelut lisääntyvät. Kotkassa tuottajia löytyy, mutta aina ei paikallisista saada tekijöitä. Etsitään tapahtumiin yhteisiä toimijoita, verkostoja – näin on synnytetty uusia tapahtumia, koska ideoita on paljon olemassa. Verkostoja voitaisiin kokeilla enemmänkin. Vertaistuki on tärkeää varsinkin pienille toimijoille. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) Mikkeliissä ostopalvelut säilyvät samalla tasolla. Jatkossa ohjelmat ostopalveluna, koordinointi on hoidettava kaupungin toimesta. Palvelun tuottajia ei ole tarpeeksi, esimerkiksi parkourvetäjiä ei ole. Yrityksiä ei juuri ole, joten vaikea ostaa. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnan* kulttuurissa ostopalvelut ovat voimissaan, kaupungin omaa tekijäjoukkoa on nyt kulttuuripäällikkö. Budjetti ei ole kasvamassa, joten jatketaan vakiintuneilla käytännöillä. Kasvu on ostopalveluiden puolella. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasa* arvioi, että jos toimitaan nykytasoisesti, ostot pysyvät melko samoina. Resursseja on sidottu omiin tapahtumiin, budjetti on vakio. Rahojen pitäisi lisääntyä, jos ostopalveluja lisättäisiin. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopiossa* ostopalvelu varmaankin lisääntyy. On yritetty saada sosiaali- ja terveysalalle ennaltaehkäisevää ja kuntouttavaa toimintaa, koska esimerkiksi laitoksiin tarvitaan ohjelmaa. Tässä

toiminnassa on vanhat perinteet, ja palvelumuotoilun ansiosta on tehty paljon: kulttuuriammattilaiset, asiakkaat ja SOTE-toimijat ovat kehittäneet toimintaa yhdessä. Ikäihmisille viedään hoitolaitoksiin yhteistyössä kulttuuritoimintaa, jotta pitkäjänteisyys onnistuu. On päästy siitä asenteesta, että kulttuuri sotkee arjen rutiinit, nyt kulttuuritapahtumat ovat jatkuvaa toimintaa ja henkilökunta koulutetaan tähän. Tämä säännöllisyys on parasta toimintaa. On saatu aikaiseksi uutta osaamista. Oppilaitosten kanssa on Voimala-toimintamalli, jossa kulttuuritahot ja sairaala toimivat yhdessä. Kehitetään toimintaa ja on varauduttu maakuntauudistukseen, jossa halutaan käyttää SOTE-resursseja myös kulttuuriseen hyvinvointiin. Esim. kodinomaisuus, muistelua ja musiikkia, lukemista. Kirjasto ja kuvataide ovat vahvasti mukana. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* ostopalvelut on pitkälti rahakysymys, voitaisiin ostaa enemmän ja vaikka palkata yksi kulttuurituottaja. Mutta joka tapauksessa halutaan kehittää kulttuuria. Lahdessa on isoja urheilutapahtumia, niihin on panostettu. Kaupunkiin halutaan säpinää. Päättäjät ovat innostuneita, koska on onnistumisia. (Lahden sivistysjohtaja.)



Kuvio 6 Kulttuuripalvelujen sopimuksellisuuden näkökulmat

Yhteenvetona kahdeksan kaupungin toteuttamasta sopimuksellisuudesta voi todeta, että sopimukset eivät ole itsetarkoitus eikä välttämättömyys. Sovittavat asiat ovat niin pieniä, ettei kirjallinen dokumentointi ole aina tarpeellista. Varsinkin pienissä tapahtumissa avustukset korvaavat sopimukset. Kiinnostavaa on, että sopimuksien molemminpuolista vastuullisuutta ei katsota tarpeelliseksi hyödyntää, vaan tyydytään myöntämään avustuksia kriteerit täyttävälle toiminnalle. Toki syynä avustusten käyttöön voi olla sopimusbyrokratian välttäminen ja kunnallisen päätöksentekijän sitominen resurssien jakamiseen.

Sopimusohjauksen taustalla vaikuttavassa agenttiteoriassa pohditaan, miten päämies voi varmistaa agentin toiminnan tilaajan tavoitteiden mukaisesti (ks. esimerkiksi Kivistö 2009, 51). Kuntien sähköpostivastauksissa korostuu osapuolten yhteistyö, intressien vastakkaisuutta ei ole havaittavissa. Toisaalta tätä teoriaperustan ydinajatusta ei suoraan kysytty vuosien 2009 ja 2010 kyselyssä. Haastatteluissa tällaisen vastakkain asettelevan kysymyksen esittäminen on luontevampaa, koska tiedonhankintatilanteen keskustelevuus tukee epäedullistenkin asioiden käsittelyä. Kunnalle epäedullisen vastauksen antaminen edellyttää, että vastaaja ei koe tilannetta kuntamarkkinointina, jolloin kielteisetkin ajatukset voidaan esittää. Vuonna 2018 kulttuurin yhteisöllisyys korostuu eikä vastakkainasettelusta puhuta, joskin pettymys kumppanin resursseihin pilkistää joissain vastauksissa.

*Joensuun kaupungissa* tilaaja-tuottajamallista oli vasta kahden kuukauden kokemukset vuonna 2013 tuottajaa ensimmäisen kerran haastateltaessa, mutta jo siinä ajassa oli havaittu lisääntyneen keskustelun edut: tiedonkulku ja yhteinen suunnittelu paranevat. Vielä ei ollut törmätty ongelmiin yhteisen ohjauksen puuttumisesta huolimatta, sillä varsinaiseen ruohonjuuritason palvelutoimintaan tilaaja-tuottajamalliin siirtymisellä ei ollut ainakaan vielä vaikutusta. (Joensuu 26.2.2013.) Kaupunginjohtaja Kari Karjalaisen (13.3.2015) mukaan tilaaja-tuottajamallissa haettiin konsernin parempaa johtamista, luottamustoimielinten roolien selkiyttämistä sekä raportointijärjestelmien, työprosessien ja palvelutuotannon kehittämistä, myös henkilöstön motivoiminen kehittämiseen ja asukkaiden entistä parempi huomioon ottaminen olivat tavoitteena. *Joensuussa* toimintaa on ohjannut talousarvio, joka on tuttu ohjannan väline kunnissa ja jonka seurannassa on samoja elementtejä kuin todennäköisesti olisi palvelusopimusten arvioinnissa tarkemmalla tasolla: järjestettävät palvelut tavoitteineen ja niiden euromääräiset resurssit.

Tilaaja-tuottajamallia perustellaan erityisesti sillä, että tuotteistamisen avulla kustannukset ja toimintakäytännöt tulevat läpinäkyviksi (ks. Kuopila et al. 2007, 18). *Joensuussa* nousi esille toiminnan tehostaminen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen eli toimintatapoihin kiinnitetään huomiota tilaaja-tuottajatoiminnassa, mutta kustannuksiin muutoksen ei koeta tuovan suurta vaikutusta (Joensuu 26.2.2013). Tampereen tilaajapalveluissa on pidetty tärkeänä, että heillä on tietoa kulttuurin käytännöstä, jotta kokonaisuus nähdään asiantuntevasti (Martikainen 2010).

Sopimusohjaukseen siirryttäessä palvelujen järjestämisen toimintatavat muuttuvat, erityisesti johtamiseen kohdistuu haasteita. Sopimukset tulee valmistella huolellisesti ja on hyväksyttävä se, etteivät sopimukset tule kerralla valmiiksi. Palvelujen tilaamisen tulisi perustua yksipuolisen budjettivalmistelun lisäksi strategiseen suunnitteluun, jotta asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet otetaan



entistä paremmin huomioon. (Junnila ym. 2012, 160–162.) *Hämeenlinnan kaupungista* kerrottiin tilaaja-tuottajatoimintatavan ensimmäisenä toimintavuonna 2009, että ensimmäinen sopimuskierron on uuden asian harjoittelua ja vasta vuoden 2010 sopimus on aito sopimus. Tilaajalla on päävastuu prosessista, mutta osapuolet hiovat yhteistyössä asiakirjaa ennen allekirjoituksia. (Hämeenlinna.) Eri vuosien vastauksista voi havaita, että sopimuksellisuudessa keskustelu on lisääntynyt kulttuurin tavoitteista ja sisällöistä sekä toiminnasta, joten tietoisuus kulttuurin roolista ja tehtävistä on varmasti henkilöstön ja kumppaneiden tiedossa.

Sopimuksien arvioinnissa on haasteita. Sopivien mittareiden löytäminen vaikuttavuuden evaluointiin ei ole aina helppoa (ks. Satokangas ym. 2007, 59). Kulttuuripalvelujen arviointiin on suhtauduttu kyselyissäni ja haastatteluissani melko eleettömästi, joten herää kysymys, onko kunnissa ylipäättään vaadittu kulttuuripalveluilta mitattua tietoa vai onko luotettu vaikutelmiin. Esimerkiksi *Kiimingin kunnassa* oli sovittu puolivuotiskausittaisesta arvioinnista kunnanvaltuuston päättämien tavoitteiden ja arviointikriteerien perusteella, mikä varmasti ryhditti evaluatiota. Tuottaja velvoitettiin toimittamaan mittareiden tuloksista laaditut seurantaraportit valmisteltavaksi lautakuntien arviointia varten. Kunnasta saatujen vastauksien perusteella voi arvioida, että tarkastelussa painotetaan taloudellista onnistumista, sillä talouden seurannassa tuottaja antaa kirjallisen raportin mahdollisista yli- tai alikäytöstä. *Hämeenlinnan kaupungissa* vuonna 2009 ei ehditty suunnittelussa arviointiin. Tarkoitus oli, että kolmannesvuosittain raportoidaan sopimuksen toimivuudesta, samassa tahdissa etenee myös rullaava talousarvio. Myöskään *Joensuun kaupungissa* ei kiirehditty tilaaja-tuottajatoimintatavan alkaessa 1.1.2013 ratkaisemaan arvioinnin muotoja, vaan edettiin talousarviota seuraten (Joensuu 26.2.2013). Kuntapalveluiden kehittämisen näkökulmasta on tärkeää, että taloudellinen tarkastelu liitetään sisällöllisiin tavoitteisiin.

Palvelujen järjestämisen ja palvelusopimusten arvioinnissa asiakkaiden ja kuntalaisten antama palaute ja tekemä arviointi on arvokasta. Kansalaisvaikuttamista tutkinut Lehtonen (2013, 190) on havainnut, että asiakaslähtöisen tiedon ja kuntahallinnon tietokäytäntöjen yhteensovittaminen voi olla haastavaa, samoin kuntalaisten osallistumisen muodot voidaan jopa kyseenalaistaa. Kuntalaisten ja kunnan edustajien vuorovaikutusta saattaa haitata myös se, että osallistujat arvostavat erilaista tietoa.

Järjestöjen ja yritysten palvelujen laadun arviointi on vaikeaa, joten usein nojaututaan tarjouspyynnössä esitettyjen laatuksiteereiden täyttymiseen asiakaspalautteen perusteella. Palautteen myötä luottamus kumppaniin vahvistuu tai heikkenee. (Kiviniemi ym. 2011, 123.) Esimerkiksi Tampereen kaupungissa käynnistettiin tilaaja-tuottajatoimintamalli, jotta asiakaslähtöisyys vahvistuu

ja palvelujen läpinäkyvyys paranee (Martikainen 2010). Tilaaja-tuottajamallissa pyritään asiakaslähtöiseen päätöksentekoon ja palvelutuotantoon sekä raja-aitojen madaltamiseen toimialojen välillä. Toimintamallissa palvelusopimus on ollut tärkein ohjausväline, sillä siinä sovitaan keskeiset tuotantotekijät ja resurssit. (Hakari 2009, 88.) Kun tilaajan ja tuottajan välille rakentuu luottamus, sopimuksen väljyys voi lisääntyä, mikä alentaa transaktiokustannuksia, koska jokaista muutosta ei tarvitse kirjata (Hyyryläinen 2004, 169–170). Vuoden 2018 keskustelujen perusteella tiedän, että kunnissa kulttuurin järjestämisen transaktiokuluja ei ole juurikaan mietitty. Kaupungit näkevät kulttuuripalvelujen tehtävän erityisesti kolmannen sektorin kulttuuritoiminnan fasilitointina ja transaktiokulut osana omaa perustyötään.

Olennaista on, että sopimustoimintaa arvioidaan kaiken aikaa sekä itsearviointina että ulkopuolisena evaluaationa (Hakari 2009, 90). Esimerkiksi Tampereella palvelumallia tehtiin tilaajan ja tuottajan yhteistyönä, mallia ja sopimusta tarkasteltiin kuukausittain sopimuksellisuuden alkuvaiheessa (Martikainen 2010). Palvelusopimusten myötä palvelujen arviointi lisääntyy, sillä kunnat eivät ole aikaisemmin juurikaan panostaneet evaluaatioon. Vuosina 2010–2011 kaupunkien kulttuuripalveluissa keskityttiin Suomen Kuntaliiton johdolla yhdessä laadittujen talousmittareiden käyttöön, mikä oli alku vuonna 2012 jatkuneelle laajemmalle arviointityölle. Vieläkään indikaattoreiden kehittämisessä ei ole päästy tulosten tai vaikuttavuuden arviointiin vaan esitellään lähinnä kulttuuriin käytettyjä euroja ja toiminnan määriä. Vuonna 2018 tutkimissani kaupungeissa ei enää odoteta kovinkaan paljon Suomen Kuntaliiton johtaman kulttuuripalvelujen laadullisesta arvioinnista.

Kunnallisia kulttuuritutkimuksia tarkasteltaessa on havaittu, että kulttuurin arviointi on kirjavaa: tutkimuksissa arvioidaan kulttuuri-ilmiöitä eri tavoitteisiin pyrkien ja erilaisin tutkimusmenetelmin, samoin indikaattorit vaihtelevat tutkimuksesta ja maasta toiseen – tämä lisää hajanaisuutta ja vaikeuttaa vertailua, lisää päällekkäistä työtä ja vähentää työn luotettavuutta (Planas Lladó ym. 2011, 287). Vuoden 2018 haastatteluissani ilmenee, että kaupungeissa toivotaan yhteismitallisia mittareita palvelujen ja tuotteiden arviointiin sekä kuntien vertailun mahdollistamiseen. Kulttuurin ja kulttuuripalvelujen luontevasta roolista osana ihmisten elämää kertoo myös se, että haastateltavat kertovat saaneensa usein suoraa palautetta kulttuuritoiminnasta tai sen puutteesta tavatessaan kuntalaisia eri tilanteissa. Tällaisissa tilanteissa on mutkatonta pyytää palautteenantajilta ideoita ja ehdotuksia kulttuuritoiminnasta.

Kiinnostavan näkökulman arviointiin tuovat Tiina Kontinen ja Tomi Järvinen (2013, 49–51) pohtiessaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön arviointia: Kun seuranta ja arviointi kytketään rahoitukseen, toiminnan omistajuus kärsii ja seuranta tuntuu rahoittajan kontrollilta, jolloin onnistumisia ei noteerata eikä virheistä opita. Luotettavan ja monipuolisen arviointijärjestelmän avulla pyritään mahdollisimman luotettavaan tietoon lopullisen totuuden asemesta. Kontinen ja Järvinen korostavat kenttähenkilökunnan osallistumista arviointimenetelmien valintaan. Usein kulttuurin puolestapuhujat itsekin nostavat lähinnä taloudelliset hyödyt taiteen ja kulttuurin tärkeimmiksi mittareiksi, vaikka kulttuurin vaikutukset luovuuteen ja talouden innovaatioihin ovat merkittäviä (Crossick ym. 2016, 87). Vuoden 2018 haastattelujeni perusteella totean, että kulttuurijohto toimii lähellä kuntalaisia ja kulttuurituottajia, joten tulosten seuranta on luontevaa. Haastava tehtävä on tulkita asiakkaiden ja toimijoiden näkemykset päättäjille ja resurssien jakoon.

Kunnallinen kirjastolaitos on muita kulttuuripalveluita tehokkaammin mitannut palveluitaan valtakunnallisena yhteistyönä. Mutta kirjastopalvelujen sosiaalista vaikutusta ei ole helppo mitata, joskin pitkittäistutkimuksilla on saatu jonkin verran luotettavaa tietoa ihmisten kirjaston käytöstä (Brophy 2006, 87). Ensimmäinen arviointitaso on selvittää asiakkaiden tyytyväisyys palveluihin ja tästä aletaan syventää tyytyväisyyden syitä palveluiden ja järjestelmän kokonaisuuteen peilaten (mts. 37, 160). Kirjastoarvioinnin haasteet voidaan laajentaa muihin kulttuuripalveluihin: Palvelujen onnistunut suunnittelu vaatii asiakkaiden tuntemusta, kykyä nähdä pitkälle tulevaan ja resurssien hallintaa sekä kuntapäätäjien asettamien tavoitteiden sovittamista kulttuuritoimintaan. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa, sillä osuvia mittareita ei juuri ole ja seurannassa painottuu määrät. Vuoden 2018 haastattelujen perusteella oletan, että jatkossa kulttuurin vaikutusta kuntakuvaan ja elinvoimaisuuteen pyritään arvioimaan tehokkaasti. Tätä työtä tehdään toisaalta kuntien yhteistyön avulla ja toisaalta kunnan sisällä eri hallintokuntien ja muiden toimijoiden kesken. On mahdollista, että valtion aluehallintoviranomainen tai maakunnallinen toimielin vahvistaa rooliaan vaikuttavuuden arvioinnissa. Tällöin kunnat saavat vertaistietoa eri puolilta maata tai maakuntaa, mutta alueelliset erityispiirteet on muistettava ottaa huomioon.

#### 4.4 Kulttuuripalvelujen tulevaisuus

Kunta voi kulttuuripalveluilla edistää kuntalaisten elämänlaatua. Kulttuuripalvelut vahvistavat ihmisten hyvinvointia, yhteenkuuluvuutta ja sosiaalista ilmapiiriä sekä paikallista identiteettiä. (Selkee 2017.) Kulttuurijärjestöjen kanssa kunnat pyrkivät parantamaan kulttuuripalvelujen

saatavuutta ja saavutettavuutta sekä helpottamaan kulttuurin ja taiteen harrastamista (Renko, Ruusuvirta, Forsell & Häyrynen 2018, 33). Kunnissa on havaittu, että kulttuurin ennalta ehkäisevän työn onnistumista ja tavoitettavuutta lisää yhdyslinkki kulttuurin sekä sosiaali- ja terveystalouden välillä (Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia 2015, 10). Vuonna 2018 silloiset perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko ja eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri Sampo Terho (OKM & STM 2018) suosittivat taiteen ja kulttuurin saatavuutta ja saavutettavuutta sosiaali- ja terveysalalla sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi: hyvinvointikertomukseen liitetään taiteen ja kulttuurin sisältöjä, poikkihallinnollista yhteistyötä lisätään ja rakentamisessa varataan resurssi taidehankintoihin.

*Imatralla* arvellaan, että kulttuuritapahtumissa yritykset tuottavat tekniikan yhä useammin. Sopimusohjaus toimii, koska tiedetään mitä halutaan ja tuottaja tietää mitä tarvitaan. Palvelujen siilot purettiin vuonna 2017 ja organisaatiot ovat ohuita, joten byrokratiaa ei ole nykyistä enempää. Kolmas sektori tuottaa kulttuuritapahtumia, markkinoinnissa auttaa elinvoimapalvelut. Tulosten seuranta on pian olemassa *Imatralla*, sillä kulttuuripalvelut kokoaa asiakasraateja, jotka toimivat vuosittain eri teemojen mukaan. Järjestöiltä nousee usein esiin jokin ajankohtainen teema, jatkossa varmasti enemmänkin. Kuntalaisten aktivointi on tärkeää ja käytetään eri tapoja viestittää asioista, erityisesti sosiaalista mediaa. Kulttuuritapahtumia tehdään osana työtehtäviä: Oppimiskeskuksen johtaja tekee kulttuuria ja osa-aikaisesti kulttuurityöntekijä toteuttaa tapahtumia. Kuntayhtymä on mukana yhteistyössä. (Imatran elämänlaatu- ja palvelujen johtaja.) *Raaseporissa* on todettu, että tehokkuutta arvioivan mittarin laatiminen on vaikeaa. Rahaa eikä henkilöstöä ole paljonkaan, tuotetaan monipuolista kulttuuria eikä aika meinaa riittää, mutta tehdään silti mielettömän hyviä tapahtumia. Tehdään paljon ja halvalla, kaupungin kustannuksia ei voi verrata yrityksiin. Jos tapahtumat ostettaisiin yrityksiltä, budjetin tulisi moninkertaistua. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkassa* verkostoja lisätään, on keskusteltu kulttuuritoimijoiden kanssa tulevista suuntauksista: hyviä näkemyksiä esitettiin siitä, miten Kotka säilyy kulttuurikaupunkina. Kulttuuri on nostettu kaupunkistrategiassa korkealle, kaupungissa ollaan valmiita panostamaan kulttuuriin. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* ainoat päätöksentekoon tiedoksi välitettävät luvut ovat kulttuurin kävijämäärät. Kävijämäärät ovat tärkeä osa näkyvyyttä. Kulttuurin osalta keskustelua voisi olla enemmän. Vahvat alat, muun muassa teatteri, puhuttavat. Kulttuurikasvatus on esillä. Jos kaupungin kulttuurityöhön saadaan rahoitusta, siitä kiitetään. Yhteisöpedagogit ovat mukana kulttuurityössä. Vaikuttavuus tulisi saada esiin, järkevien mittareiden kehittäminen ja toteuttaminen olisi tärkeää. Koulujen ja varhaiskasvatuksen ohjelma suunnitellaan kulttuuripalveluissa, suunnitteluun on

ohjausryhmä, mutta kouluista ei aina päästä kokouksiin. Kumppaneina on toivottavasti jatkossa paljon taiteilijoita ja laitoksia. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnassa* tavoitteena on, että kaupunki on viiden johtavan matkailukohteen joukossa Suomessa. Kulttuuri on vahvasti esillä matkailussa – on mietitty jo nyt, millaisia indikaattoreita tähän saataisiin. Työ jatkuu. Hyvinvointikertomus antaa tietoa hyvinvoinnista työn taustaksi, kulttuuri tuo elämyksellisyyttä yhteisöön sekä tekijöille osallisuuden ja viihtymisen kokemuksen osallistuttaessa erilaisiin ryhmiin (myös muuta kuin kulttuuria). Maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyen kulttuuri on esillä, projektien myötä on tarkasteltu mahdollisuuksia kotoutua. Esimerkiksi pakolaiset ovat olleet tekemässä taidemuseossa projekteja, sillä taidetyöskentely auttaa kuntoutumista ja kotoutumista. Tehokkuus on vaikea määritellä. Kävijämäärät ja eurot ovat seurannassa. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* pienellä rahalla saadaan paljon vaikuttavuutta. Kaksikielisyys ei näy ohjelmassa. Selvimmin se näkyy koulupalveluissa. Ruotsinkielisellä puolella on vahvoja toimijoita, esimerkiksi kulttuuritoimisto ruotsinkieliseen kulttuuriin. Erikieliset toimistot tekevät yhteistyötä projekteissa. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopion* hyvinvoinnissa on kestävä kehitys mukana, esimerkkinä pyöräparkit, joita lisätään. Tehokkuutta on, että pahoinvoinnin syihin kaivaudutaan ja löydetään keinot toimia. Se tarkoittaa myös sitä, että hyvinvoinnin palveluissa on mahdollisimman paljon asiakkaita. Käyttöasteet ovatkin lisääntyneet, resurssien käytön on oltava tehokasta. Kasvu kuuluu tehokkuuteen: koulujen ja muiden tilojen runsas käyttö varmistetaan palvelukeskusmallilla, jossa saman katon alle kootaan toimintoja. Vuonna 2017 Jynkän koulu oli ensimmäinen palvelukeskus, jossa on esiopetus, perusopetus 1–6 ja nuorisopalvelut sekä kansalaisopisto ja sen art house -tila. Myös asukkaiden oma käyttö ja lähiliikuntamahdollisuudet lisääntyvät. Kirjasto toimii rakennuksessa omatoimipalveluna. On vielä sopimatta, kuka hoitaa tai vastaa kokonaisuudesta, omavalvonta toimii. Yhteisöllisyys on tärkeää, joten rakennuksessa on kaikkien yhteinen henkilökunnan huone opettajainhuoneen asemesta ja työyhteisön avoin taukotila, yhteistyö lisääntyy yhteisopettajuuden kautta ja art house -tila on tehty kerhoille ja kansalaisopistolle. Ajatus on, että tehdään tilat sinne, missä on tarvetta. Kun asujaimisto lisääntyy, uudet tilat tehdään alueen tarpeen mukaan ja asukkaita osallistetaan suunnitteluun. Kyläyhdistykset voisivat huolehtia tiloista ja jakaa niitä tarvitsijoille. Myös koulutilojen käytön tehostaminen lisää vaikuttavuutta, jota arvioidaan järjestöjen kanssa. Sopimusmalli on ehkä tulossa tähän, koska kaupunki ei ole sopimussuhteessa mutta tietyillä kriteereillä valitaan tuottajat. Tehokkuus on haastavaa, koska indikaattorit ovat haastavia. Asukkaiden tyytyväisyys on hyvä indikaattori. Asukkaiden osallistuminen ja aktiivisuus on tärkeää. Prosessi on osattava aloittaa

hyvissä ajoin ja saada ihmiset ymmärtämään realiteetit toteutuksessa. On hyvä saada tietoa toteutuksen pohjaksi. Isoja uudistuksia tehdään yhdessä keskustellen, jotta ei tulisi muutosvastarintaa. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* keskustelu on käynyt lähinnä tulojen tuottokyvyn ympärillä, esimerkiksi kuinka saadaan asiakkaita tiloihin ja tapahtumiin. Tuotos per panos on tehokkuutta – mutta mikä on tuotos (katsojamäärä, hyvinvointi, tämä on vaikeasti mitattavissa). Esimerkiksi teatteritalo on liian iso Lahteen. Se rasittaa taloutta, vaikka sitä myydään tapahtumiin. Tehokkuudessa mietitään yhteistyön lisäämistä. (Lahden sivistysjohtaja.)

Kolmannen sektorin ja kunnan kumppanuus tiivistyy ja yhdistykset ottavat vastuuta tuotannosta. Väestön vanheneminen ja monimuotoistuminen synnyttävät uusia kulttuuritarpeita, joihin kolmas sektori vastaa perinteisellä yhdistystoiminnalla ja osuuskuntien kautta. (Ruusuvirta & Saukkonen 2015, 368–369.) Kolmannen sektorin palvelujen tuottamista haittaa, että yhdistysväki vanhenee, nuoria toimijoita on niukasti, rahoitus on epävarmaa ja palveluosaamisessa on puutteita (Pihlaja 2010, 41). Aikoinaan vapaaehtoistyöhön tulleet ihmiset eivät koe palvelutuotantoa omakseen ja lopettavat, sillä toiminnan markkinoistuminen ei houkuttele (Ruusuvirta ym. 2015, 372–373).

Kulttuurille ei välttämättä aina löydy tekijää, vaikka yhteistyöverkostot ovat runsaita ja laajoja. *Imatralla* kulttuuriyhteistyötä tehtiin ympäristökuntien kanssa Kulttuurikeskusta rakennettaessa. Lappeenranta on niin iso, ettei *Imatran* kannata ottaa sieltä mallia. Projektisidonnaista yhteistyötä toki on. Maakuntayhteistyötä tehdään jonkin verran. (Imatran elämänlaatupalvelujen johtaja.) *Raaseporissa* tehdään yhteistyötä oppilaitosten ja vanhusten palvelujen kanssa. Vanhainkotien kanssa tulisi kehittää toimintaa. On mietitty, pitäisikö kaupungilla olla oma järjestövastaava vanhustyöhön, koska ylihallinnollinen työ on alkanut. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkassa* tarvitaan uusia, nuorempia toimijoita, mutta haasteena on nuoremman väen tavoittaminen. Tässä nuorisopalvelut on tärkeässä roolissa. Tähän vaikuttaa myös muun muassa saatavilla oleva koulutus, kulttuurialan opiskelupaikkojen tarjonta alueella. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* taiteilijoiden määrä näyttää vähenevän. Vapaita ryhmiä voi syntyä lisää eikä yhdistystyö kiinnosta, joten kirjavuus saattaa lisääntyä. Ammattikorkeakoulutasoisen kulttuurikoulutuksen siirtyminen pois alueelta näkyy: kaupunki ei saa harjoittelijoita eikä opinnäytteitä. Matkailuoppaat ovat aloittaneet yhteistyön. Kaupungin koordinoituvastuu kulttuurissa on tärkeää, sillä mikäpä muu taho hoitaisi tarjontaa. Jos myönnetään vain avustuksia ilman koordinoitua, kulttuuri sirpaloituu. Valtakunnallisissa lastenkulttuuritapaamisissa ja Cuporen tutkimuksissa *Mikkeli* on ollut mukana. Etelä-Savon kulttuuriväen tapaamisia ei ole ollut vähään aikaan. Nyt mietitään, miten ikäihmisten

kulttuuritarjonta hoituu jatkossa, jos sosiaali- ja terveystuudistus tulee. Liudentaako iso alue palvelut? Maakunnalle kulttuuriin aktivointi tehdään varmasti laajasti yhdessä. Ateriapalvelujen mukana on tarjottu kulttuuria, mikä on ollut tosi tehokasta. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnassa* toivotaan, että kulttuuritoimijoiden verkosto laajenee entisestään. Myös pieniä toimijoita ja ryhmiä halutaan mukaan entistä enemmän, jotta saadaan elämyksiä ja osallisuutta viihtymisen tavoitteen täyttymiseksi. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* puhutaan elävästä kaupunkikulttuurista, mutta sen laajentumista haittaa alan opiskelijoiden puute. Ei ole kulttuurin tekijöitä, koska ei ole kulttuurialan oppilaitoksia. Verkosto muodostuu muutamasta tahosta: Pohjanmaan liitossa kulttuuripäällikkö ohjaa ja osallistuu alueen kulttuuritoimintaan, tanssin aluekeskus toimii, valtion kanssa työskennellään lähinnä kirjaston alalla, yleisen kulttuurin puolella ei ole paikallista verkostoa. Kulttuurijohtajien kesken kuntayhteistyötä tehdään, Pohjanmaan alueen kulttuurivastaavat tapaavat yleensä kahdesti vuodessa. Lähikaupunkien kanssa on yhteistyötä silloin tällöin. Kuntaliitostapaamiset ovat hyvä verkosto. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopiossa* painotetaan, että kulttuuriverkostossa asukkaat ovat vahvasti mukana. Kansalaisopisto hoitaa Koillis-Savon kuntien tarjonnan, samoin kirjasto tekee maakunnallista työtä eli ohjaa Itä-Suomen kirjastojen kehittämistoimintaa. Verrokkikuntien kanssa keskustellaan asioista. Kuntaliiton ja Cuporen yhteistyössä ollaan mukana, jotta saadaan hyvää vertailutietoa kulttuuripanostuksista. Terve kunta -verkostossa toimitaan. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* joka taholla on omat kulttuuriverkostonsa, esimerkiksi museolla on museopäivät. Kuntaliitto on koonnut kulttuurijohtajia tapaamisiin. Kulttuuriavustusta uudistettaessa *Lahti* oli mukana valtakunnallisessa kehitystyössä, samoin kulttuuria on kehitetty Sitran kautta. Oppilaitokset ovat mukana tapahtumissa enää muotoiluinstituutin osalta, sillä opetus on vähentynyt (esimerkiksi musiikkiteatteriopetus loppui). Toisen asteen sirkuskoulutus on vahvasti mukana. Musiikkiluokkatoiminta on aktiivista ja se jatkuu vahvan musiikkiperinteen turvin. (Lahden sivistysjohtaja.)

Tolkki, Airaksinen ja Kyösti (2017, 7) pohtivat, että ”maakuntaudistus laittaa kunnan tehtäväkentän monelta osin uusiksi ja kaventaa kunnan roolia yhteiskunnallisten toimintojen koordinoijana”. He muistuttavat, että moni kuntiin jäävä työ liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon mutta rajapintojen tehtävät eivät ole hahmottuneita eikä palkan maksajaa tiedetä. Kulttuuri on alue, jonka palvelut tuottavat tutkitusti hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä yksilöille ja yhteisöille. Myös järjestöyhteistyössä voi syntyä uusia toimintamalleja maakunnan, kuntien ja järjestöjen kesken.

*Imatralla* nähdään maakuntayhteistyössä mahdollisuuksia. Organisaatio ei ole tärkeä, kulttuuri lähtee ihmisistä niin *Imatralla* kuin muuallakin. Kulttuuri muotoutuu ihmisen omasta halusta. Kulttuurisen hyvinvoinnin mahdollisuudet kiinnostavat ihmisiä. (Imatran elämänlaatupalvelujen johtaja.) *Raaseporissa* muistutetaan, että on vaikeaa keksiä, mitä maakunta muuttaisi kulttuurissa. Toki muutoksesta ajatellaan positiivisesti, koska kulttuuri korostuu kunnassa sosiaali- ja terveysalan siirtyessä muualle. Länsi-Uudenmaan kulttuuriasiantuntijoiden ryhmässä keskustellaan jonkin verran maakuntavalmistelusta, pulmana on Helsingin suuruus ja pienten kuntien pitkät välimatkat. Malleja olisi hyvä löytää, jotta erilaisten kuntien yhteinen työ helpottuisi. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

*Kotkan* seudulla joitain keskusteluja maakuntavalmistelusta on ollut, mutta *Kotkasta* ei ole ehditty olla paljonkaan mukana. Maakuntaliitto on kutsunut koolle keskusteluryhmän kulttuuriasioista. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* on huomattu sekä hyötyjä että haasteita, on oltu monessa ryhmässä mukana. Kulttuuria halutaan pitää esillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kautta kulttuurinen hyvinvointi on noussut esiin, muun muassa rakennusten prosenttiperiaate hyvinvointikeskuksessa, on tehty esityksiä ja äänimaisemia vastaanottotiloihin. Taidelainaamotyöt on viety sairaalan huoneisiin, samoin sairaalaklovneja. *Mikkelissä* tunnetaan ja tiedetään kulttuurin ja taiteen positiiviset vaikutukset, resursseja mietitään nyt. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

Hämeenlinnassa on käyty kaksi keskustelua maakunta-aiheesta, ei ole ollut iso teema toistaiseksi. Hankerahoitusta on lähinnä pohdittu, mahdollisuuksia on. Pidetään kunnan omissa käsissä kulttuuri jatkossakin. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* ei ole maakuntavalmistelusta kuulunut mitään kesällä ja syksyllä 2018, asiaa on kyllä valmisteltu Pohjanmaan liitossa. Vaasan kaupungin sisällä ei ole keskusteltu asiasta eikä Vaasasta ole osallistuttu työryhmiin. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopiosta* on oltu mukana valtakunnallisessa työssä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä rajapinnoissa (hyvinvoinnissa). Lasten ja perheiden LAPE-hankkeen kautta kulttuurin myönteiset vaikutukset ovat olemassa ja todettu. Hyvät käytännöt jatkuvat, vaikka palveluja siirtyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Voimalassa on oppilaitosvetoista (konservatorion) toimintaa. Se on vahva tekijä, jossa ollaan mukana. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* maakuntavalmistelu ei ole vaikuttanut juurikaan keskusteluun. On kysytty, pitäisikö maakunnan ottaa koppia maakunnan kunnallisista kulttuuritoimijoista. Esimerkiksi Hollola käyttää kulttuuriin vähemmän rahaa kuin saa valtionosuutta. (Lahden sivistysjohtaja.)



*Imatra* on omien sanojensa mukaan pieni ja ketterä, joten kaikki yhteistyö onnistuu (Imatran elämänlaatu palvelujen johtaja). *Raaseporissa* maakuntayhteistyötä ei vielä juuri ole, koska kaupungin toimintaorganisaatio on vasta kaksi vuotta vanha. Synergiaa on luvassa paljon, nyt aletaan kehitellä asioita. Kulttuurin rooli ja asema on muuttunut: nyt ymmärretään kulttuurin osuus kunnassa viihtymisessä. Kulttuurin keskustelukumppanin löytäminen on tärkeää, koska usein ihmiset työskentelevät yksin ainoana viranhaltijana kulttuuripalveluissa. Järjestöjen yhteistyö on ollut siksikin tärkeää. *Raaseporissa* muistetaan vielä, miten kuntien yhdistyessä vuonna 2009 ei enää työskenneltykään yksin, vaan kulttuurissa oli neljä tekijää. (Raaseporin vs. kehityspäällikkö.)

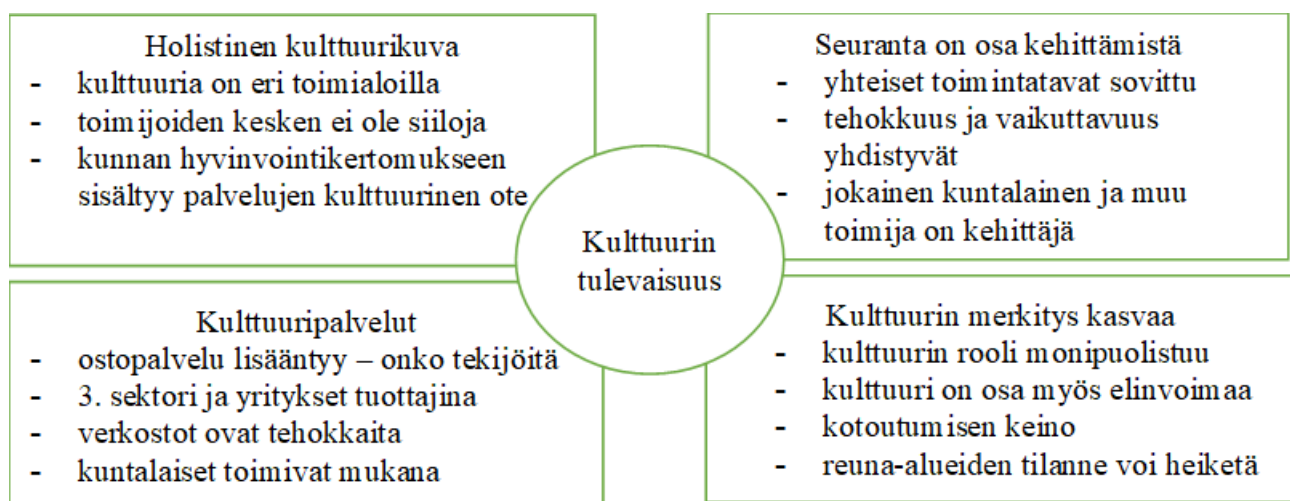
*Kotkan* kaupungissa tapahtumien osalta voitaisiin tehdä keskisuuria tapahtumia ympäri vuoden, jotta kaupunkia elävöitetäisiin. Kaupungin koordinoitavuus on tässä tärkeää. Meripäivien vahva paikallisuus on ollut tavoitteena, jotta yrittäjät voisivat hyötyä mahdollisimman paljon tapahtumasta. Yrittäjät järjestävät paljon tapahtumia nytkin – kaupungin toteuttama vahvempi koordinaatio voisi olla hyvä asia yhteistyön ja asiakkaiden tavoittamisen näkökulmasta. Asiat ovat Kotkan kulttuurissa hyvällä mallilla. Kulttuurikaupungin maine halutaan säilyttää. (Kotkan vt. kulttuurijohtaja.) *Mikkelissä* tehdään yritysten kanssa yhteistyötä, esimerkiksi taiteilijat toimivat yrittäjätatoksella. Käsityöyrittäjiä on paljon. Pöhinää on, mutta tasapainoilua kysytään, jotta ei suosita yrittäjiä. Esimerkiksi kulttuuripuolella pitäisi miettiä yrittäjyyttä. Osuuskuntaa on ikävä rangaista siitä, että jäsenet ovat yrittäjiä. Hankintaohjeistuksissa suositaan paikallisuutta. (Mikkelin kulttuuripäällikkö.)

*Hämeenlinnan* kaupungissa maakunnallista yhteistyötä on vielä mietittävä, koska kulttuuri elää koko ajan. Kuhunkin alaan ja teemaan on löydettävä toimijat. Isot foorumit eivät aina ole hyvä asia. Entä pitäisikö Hämeenlinnan kuitenkin ottaa kulttuurikeskustelun johtamisessa enemmän roolia alueella? Verkostojohtamista voisi kehittää entistä enemmän. Vaikka yhteistyö hoituu hyvin, voitaisiin kuulla enemmän toisia ja tietää enemmän toiminnasta. Yhteisistä kärjistä voitaisiin sopia paremmin. Ulkopuolelle jää kuitenkin aina toimijoita. Jos halutaan vahvistaa kulttuurin merkitystä (itseisarvoisesti, hyvinvoinnissa ja alueellisesti), on tärkeä löytää vahvuuksia, yhteistyötä ja profiloitumista. Työnjako on tärkeä tekijä helpottamaan asiaa. Tarve on tehdä kuntien välillä ja kumppanien kesken entistä parempaa yhteistyötä. (Hämeenlinnan sivistys- ja hyvinvointijohtaja.) *Vaasassa* haetaan uusia toimintamalleja, maakuntatyötä ei ole mietitty paljoa. Kulttuurikaruselli ja kulttuurisen vanhustyön malli ovat työn alla – voisiko tämä toimia maakunnallisesti SOTE-puolella? Tietoa liikkuu niukasti eikä osaa oikein ajatella, mitä voisi olla. (Vaasan kulttuuripäällikkö.)

*Kuopiossa* kulttuuri on perinteikästä ja on tehty paljon yhteistyötä. Hyvinvointisuunnitelma on tekeillä, ja siinä halutaan mukaan myös yritykset kantamaan yhteiskuntavastuuta. Helpointa on ollut

liikuntapuolella, jossa on isoja toimijoita. Investoinneissa on voitu tukea. Avustukset ja tilatuki mietitään uudelleen, yhtenä ideana on kokonaisajatus, jossa siirryttäisiin järjestötuista asiakastukiin. Nuorten harrastussetelit, yläkouluikäisille esimerkiksi 100 euroa. Ei siis suoraan ostopalvelua, vaan asiakas itse määrää kohteen. Nuoret kohderyhmänä opetus- ja kulttuuriministeriön hankkeen myötä ja siksi, että toiminnalla voidaan estää yksinäisyyttä. (Kuopion apulaiskaupunginjohtaja.) *Lahdessa* yksi asia kiinnostaa yhteistyössä: toimintatapoihin voisi tulla jotain uutta eikä kaupunki olisi aina vain rahoittamassa toimintaa. Esimerkiksi kaupunki voisi antaa kadunpätkän kulttuurille. Nuoria aikuisia kiinnostaa pop up -toiminta, ja tähän on vastattava. Kiire vaikuttaa haittaavasti eikä nuoria perheitä saada paikalle. Vanhoja ihmisiä saadaan koolle, jolloin keskustelun aihe muuttuu. Asia on koettava tärkeäksi, jotta ihmiset tulevat. *Lahden* kaupungin osallisuusohjelma on olemassa. Ajoittain ollaan huolissaan kulttuurin osasta, koska rahaa on niukasti. Päättäjillekin kerrotaan kulttuurin tärkeydestä hyvinvoinnin kannalta ja kaupungin imagon takia. On huomattava kulttuurin merkitys. Kyllä tässä yhteiskunnassa on varaa kulttuuriin. (Lahden sivistysjohtaja.)

Vuonna 2017 peruspalvelujen arvioinnissa todettiin, että enemmistö suomalaiskunnista toteuttaa toimenpiteitä kulttuuripalvelujen tarjoamiseksi myös keskustaajamien ulkopuolella esimerkiksi kiertävien esitysten ja verkossa olevien materiaalien avulla (Patio). Uusi laki kunnan kulttuuritoiminnasta 166/2019 astui voimaan 1.3.2019. Tavoitteena on varmistaa kulttuurin monipuolisuus ja yhdyspinnat, asukaslähtöisyys, tasa-arvo ja demokratia, kestävä kehitys ja saavutettavuus sekä vuoropuhelu (opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, 28). Näihin tavoitteisiin tutkituissa kaupungeissa on alettu pyrkiä monipuolisen, osallistavan ja yhteisöllisen kulttuurin avulla.



Kuvio 7 Kulttuuripalvelujen tulevaisuus tutkituissa kaupungeissa

Yhteenvetona kahdeksan kaupungin kulttuurin tulevaisuuskuvista 2018 voi todeta, että verkostojen voimaan panostetaan, erityisesti kulttuuri- ja taidealan oppilaitosten sekä kolmannen sektorin osallistumista pidetään tärkeänä. Nuoria toivotaan tässäkin mukaan. Kuntalaisten ja asiakkaiden osallistuminen nousee merkittäväksi tavoitteeksi kulttuurin tekemisessä. Kuntalaisia kutsutaan arvioimaan, suunnittelemaan ja jopa toteuttamaan tapahtumia ja muita kulttuuriaktiviteetteja. Ammattitekkijöiden puute on kasvava huoli, mutta vastapainona kuntalaisten mukanaoloon luotetaan kunnan kulttuurissa. Maakunnan yhteistoimintaa ei juuri odoteta. Vaikuttavuutta ja arviointia sen sijaan halutaan kehittää kuntien yhteistyönä. Kulttuurin monipuolistuvaan rooliin uskotaan, sillä se on myös elinvoimatekijä ja yhteisöllisyyden vahvistaja.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kunnan kulttuuripalvelujen ja sopimuksellisuuden esitleminen ja arviointi ovat sekä tiedon jakamista, itsearviointia että kuntamarkkinointia ja yhteistyön analysointia. Alastalo ja Åkerman (2010, 384) muistuttavat, että asiantuntijoita haastateltaessa ongelmaksi saattaa muodostua ammatillisuusmuuri, joka on tyypillistä tiukkaa ohjesäännöstöä ja ammatillista etiikkaa noudattaville viranhaltijoille: annetaan luottamusta herättävä kuva, jonka mukaan asiat etenevät odotetusti. Vastauksiin voi vaikuttaa, että asiantuntijoita on vaikea anonymisoida varsinkin pienissä yhteisöissä (mts. 383). Mutta Morsen, Niehausin, Varnhagenin, Austinin ja McIntoshin (2008, 200–201) tutkimuksen mukaan laadullista haastattelututkimusta tehneiden 517 tutkijan kokemus on, että haastattelutilanne on melko riskitön silloin, kun aihe ei herätä suuria tunteita tai kosketa henkilökohtaisesti informanttia tai kun ei odoteta hänen avautuvan luottamuksellisesti aiheesta. Etukäteen päätin, että kunnan kulttuurin palvelujen rooli ja sopimuksellisuus on riskitön aihe ja haastattelu on neutraali viestintätilanne kulttuurijohdolle, joten anonymisointi ei ole tarpeen. Haastatteluissani kulttuuripalvelujen johtavat viranhaltijat kertovat avoimesti ja perustellusti aiheista.

Markkinointinäkökulma nousee ajoittain esiin kunnan kulttuuritapahtumia esiteltäessä, mikä ilmenee pääosin ylpeytenä hyvästä ideasta tai hyvin tehdystä työstä. Merkille pantavaa vastauksissa on se, että kulttuurijohtajat puhuvat 'meistä' tai tiimistä tai omasta ryhmästä kertoessaan kaupungin kulttuurityöntekijöiden toteuttamista palveluista. Mielestäni tämä viestittää siitä, että jokainen työntekijä kuvataan merkittäväksi tekijäksi kulttuurissa. Tekijöiden tärkeyteen on kiinnittänyt huomiota myös Joensuun kulttuurijohtajana vuoden toiminut Sari Kaasinen: ”Kun miun henkilöstö voi hyvin, myöhän pystytään mihin tahansa.”, Kuntalehti (7/2019) lainaa Kaasisen ajatuksia.

Leinonen, Otonkorpi-Lehtoranta ja Heiskanen (2017, 101) havaitsivat kyselytutkimuksessaan, että haastateltavat orientoituvat haastatteluun eri tavoin, toiset pohtivat laajasti ajatuksiaan aiheesta toisten tyytyessä vain ilmoittamaan esitetyistä näkemyksistä valitsemansa vaihtoehdon. Informantit päättävät itse, kuinka paljon he avaavat ajatuksiaan. Myös tilanne ja konteksti vaikuttavat saatuihin tuloksiin (mts. 107). Sähköpostikyselyni eivät tavoittaneet kulttuurin tilaaja-tuottajatoimintaa erityisen hyvin, sillä ensinnäkin en tavoittanut vastaajia, toisekseen annetut vastaukset olivat niukkoja enkä osannut kaivaa esiin perusteluja kysymyksilläni. Haastattelut onnistuivat paremmin mielestäni siksi, että niissä oli keskusteleva ote. Kulttuuripalvelujen johtajat vastasivat kysymyksiini perustellusti ja tiiviisti, pyytäessäni he ottivat joitain aiheita keskusteluun kysymysteni lisäksi.

Merkille pantavaa vuoden 2018 haastatteluissa on, että tilanteet muistuttivat tasavertaisten kumppaneiden keskustelua, mikä mielestäni syvensi tietoja. Eskola, Lätti ja Vastamäki (2018, 42) toteavatkin, että teemahaastattelun on tarkoitus olla keskustelua ja luontevaan kontaktiin keskustelijoiden välillä on syytä panostaa. Havaitsin, että sovitusta ajasta oli tärkeää pitää kiinni ja että haastateltavat pitäytyivät vastauksissaan pitkälti esittämiini kysymyksiin.

### 5.1 Tutkimusaihe toi haasteita

Olen työstänyt kulttuuriaihetta pitkään ja koonnut aineistoa kuntien kulttuuritoiminnasta 2009–2018. Kulttuuripolitiikan ja tuottamisen muutos on selkeästi havaittavissa. Vuonna 2009 tein kyselyn kolmen kunnan kulttuurijohdolle arvioidakseni kysymyksiäni sopimusohjausta kehittäneiden kaupunkien valossa. Rovaniemellä ja Tampereella on pitkä kokemus sopimuksista, kuntaliitoksessa laajentunut Hämeenlinna aloitti vuonna 2009 tilaaja-tuottajatoiminnan. Muotoilin kysymyksiäni toimivammaksi ja lähetin ne 2010 kuuden kunnan tilaamisesta vastaavalle kulttuuriviranhaltijalle. Kunnat olivat edellisiä pienempiä, mutta näissä toimi sopimuksellisuus: Kempele, Kiiminki, Kitee, Oulunsalo, Raisio ja Sastamala. Sain kaksi vastausta. Vuonna 2013 haastattelin Joensuun tuottajaa.

Vuonna 2015 sain Joensuun kulttuurista paljon tietoa haastatteleamalla kaupungin johtoa sekä tilaaja- ja tuottajatoimijaa. Vuonna 2018 keräsin varsinaisen tutkimusaineistoni, jota pohjustin esihaastattelulla Kouvolan kaupungin kulttuuripalveluista. Syksyllä 2018 tutkimissani kaupungeissa kulttuurin rooli on tärkeä kunnan identiteetissä ja palveluissa, sillä kulttuurin merkitys nähdään laajana. Selvitin kulttuurin johtamista Imatralla ja Raaseporissa, Kotkassa ja Mikkelissä, Hämeenlinnassa ja Vaasassa sekä Kuopiossa ja Lahdessa, jotka muodostavat neljä samankokoisten kaupunkien paria. Näissä kulttuuripalveluja ohjataan eri toimielinten alaisuudessa osana kulttuurin ja liikunnan, hyvinvoinnin, vapaa-ajan, elinvoiman tai kaupunkikehityksen palveluja. Kulttuuripalvelut ovat muuttuneet: yhteistyö on lisääntynyt, henkilöstön toimenkuvat ovat laajentuneet ja toimintatavat monipuolistuneet, kunnan rooli kulttuurin palvelun tekijästä on liukunut mahdollistajan roolia kohti.

Kuntien viranhaltijoiden haastatteleminen on hyvä keino valottaa toiminnan taustoja ja sopimisen prosesseja. Työssäni kunnallisten kulttuuripalvelujen johtavat viranhaltijat valikoituivat vastaajiksi, sillä he johtavat kunnan kulttuuripalveluja, tuntevat sopimusprosessin, neuvottelevat sopimukset, valmistelevat ja tekevät päätöksiä sekä toteuttavat sopimusohjausta (ks. Tuomi & Sarajärvi 2012, 85–86). Peilaan kuntien sisäistä ja ulkoista kulttuuritoimintaa päämies-agenttiteoriaan ja John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaan. Yhteistyön teorioista emme keskustelleet haastatteluissa 2018.

Valitsin tiedonhankinnan menetelmäksi haastattelun, joka mahdollistaa tiedonhankinnan suuntaamisen ja tietojen syventämisen (ks. Hirsjärvi & Hurme 2000, 34). Haastattelu on käytetyin tiedonhankkimisen menetelmä yhteiskuntatutkimuksissa (Tiittula ym. 2005, 9–12). Se on keskustelua, jonka tutkija aloittaa ja johdattelee (Eskola ym. 1998, 86). Asiantuntijahaastattelussa ihminen itse ei ole kiinnostuksen kohteena, vaan hänen tietonsa (Alastalo ym. 2010, 373). Haastattelemalla selvitetään asian tilaa, yhteiskunnallista kehitystä tai vuorovaikutusdynamiikkaa, varmistetaan historiaa ja tulkintoja, suuntaudutaan tulevaan. Haastattelu on tilanteista, interaktiossa tuotettua ja paikantunutta sekä valtasuhteiden läpäisemää. (Alastalo ym. 2017, 214, 218.) Haastatteluissa 2018 tein myös havaintoja johtajien viestinnästä, mikä varmasti vaikutti tulkintoihini.

Aloitin pro gradu -työni suunnittelun 2009. Samanaikaisesti olen toiminut kunnassa 2009–2012 tilaaja-tuottajatoiminnassa kulttuuritoimenjohtajana ja vuodesta 2013 sopimusjohtamisen ympäristössä yhteisöllisyyden edistämisen palvelupäällikkönä, joten teoria ja käytäntö ovat ohjanneet ja rikastuttaneet toisiaan. Alasuutari (2011, 218) on varoittanut, että läheinen aihe voi sokeuttaa pitämään asioita itsestäänselvyyksinä eikä miksi-kysymysten teko ole helppoa. Samoin Juha T. Hakala (2018, 20–21) muistuttaa, että liian läheinen aihe voi aiheuttaa tuloksien lukkoon lyömisen jo ennen tutkimusta. Mielestäni vältin ongelmat, koska palvelusopimus, -prosessit sekä kuntakulttuurit ovat erilaisia eri kunnissa ja perustan analyysini haastattelujen aineistoon enkä omiin kokemuksiini. Havainnollistin ensimmäisessä pro gradu -tekstiversiossani kulttuuripalvelujen tilaaja-tuottajatoimintaa kokemuksillani ja sisäisillä keskusteluillamme Kouvolan kaupungin tilaaja-tuottajaorganisaatiossa, mutta yliopiston tutkielmaseminaarilaisten ohjeesta häivyttiin Kouvolan kulttuuripalvelut tekstistä, koska kaupunki ei kuulunut tutkimiini kuntiin.

Tutkimuksessani kulttuurin johtamisen ja sopimuksellisuuden tarkastelu jakautuu kolmeen osaan:

1. Mikä rooli kulttuuripalveluilla on kunnassa?
2. Miten sopimuksellisuutta hyödynnetään kulttuuritoiminnan johtamisessa?
3. Millainen on kunnan kulttuurin tulevaisuus?

Päättelin tutkimusta suunnitellessani vuonna 2009, että monitahoisen tutkimusaiheen ja työn luotettavuuden takia minun kannattaa käyttää aineiston hankinnassa triangulaatiota, joka tuo työhöni vähintäänkin syvyyttä ja laajuutta (ks. Tuomi ym. 2012, 144). Kun yhdistäisin erilaisten kuntien kokemuksia eri menetelmin kerättyinä, saisin esille kulttuuripalveluiden kirjon ja tuottamisen tavat. Ajattelin, että pienistä kunnista saan vastauksia sähköpostitse ja isojen kuntien sopimuskäytäntöjä on hedelmällistä valottaa keskustellen. Aineisto- ja menetelmätriangulaation hyödyntäminen kutistui

ennen pitkää haasteeksi saada riittävästi aineistoa tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Lohduttauduin Eskolan ja Suorannan (1998, 71) toteamuksella, että aina ei tarvita triangulaatiota. Juvonen (2017, 399) on arvioinut, että sisäpiirissä toimivan on helpompi saada haastatteluja ja voittaa haastateltavien luottamus. Minä en tässä onnistunut kulttuurityötaustastani huolimatta, sillä en ymmärtänyt tavoitella kollegoja suoraan vaan luotin sähköpostiin.

Työn hidas eteneminen paransi työn laatua. Ensimmäisessä kyselyvaiheessa vuoden 2009 kysymyksistä löytyi heti hiottavaa. Sähköpostikyselyssäni kolmelle kaupungille esittämäni kysymys, miten sopimuksen joustavuus on kirjattu sopimukseen, ei ollut onnistunut. Ennakoin joustavuuden tarvetta, mikä olisi saattanut olla johdattelevaa. Poistin kysymyksen toisesta kysymyspatteristosta. Samanlaista parantelua olen tehnyt kaiken aikaa, ja työ on tiivistynyt. Kuitenkin vuoden 2018 haastattelukysymyksissä oli edelleen yksi vaikeasti hahmotettava kysymys: mitä on tehokkuus kunnan kulttuurissa. Haastattelussa saatoin selventää tarkoituksiani ja motivoida vastaamaan. Kiinnostavaa oli huomata, että eri toimijoilla on tehokkuudesta erilaisia käsityksiä. Joku ajattelee taloudellisuutta, joku laadukasta sisältöä ja joku esimerkiksi yhteisöllisyyttä.

Tutkijan oma taustateoria ja tutkimuspoliittinen näkökulma näkyvät kaikkialla siinä, miten hän kuvaa haastateltavia ja aineistoa (Takala 2005, 121). Omassa tutkielmatyössäni virkani kulttuuripalveluiden tuotannon johdossa sekä tasavertaisuuden ja päämäärätietoisien asiakaspalvelun arvot ohjasivat tutkimuskysymysten laadintaa ja kirjallisuuskatsauksen hyödyntämistä, sillä toisaalta osasin mielestäni esittää olennaisia kysymyksiä mutta toisaalta jouduin varomaan omien näkemysteni johdattelevaa vaikutusta. Tämä johdattelun uhka näkyi konkreettisesti haastatteluissa, joissa olin unohtaa roolini kysyjänä ja pyrin keskustelemaan kollegojen kesken kokemuksista. Palautin mieleeni sosiologi Richard Sennettin (2004, 54–55) muistutuksen, että haastatteliija käyttää asiantuntijuuttaan muiden ymmärtämiseen eikä oman kokemuksensa peilinä. Mielestäni onnistuin liittämään kulttuuripalvelut kunnan koko toimintaympäristöön luettuani runsaasti kuntatutkimuksia.

Tutkimusmenetelmän kanssa tein paljon työtä. Pohdin, luenko ensin kirjalliset sopimukset ja muut asiakirjat sekä teen niihin perustuen haastattelukysymykset vai aloitanko kirjallisuuskatsauksesta. Päädyin lähestymään sopimuksellisuutta ulkopuolisen tutustujan näkökulmasta: esitin kysymyksiä kuntien edustajille kirjallisuuden perusteella. Ajattelin välttäväni Alasuutarin (2011, 276) varoittaman tutkimussuunnitelman epäonnistumisen testaamalla tiedonhankintakysymyksiäni tekemällä esikyselyjä, joissa selvittäisin vasta-alkajan ja kokeneiden sopimuskaupunkien kulttuurijohtajien näkemykset ja kokemukset sähköpostitse. Epäonnistuin jo tavoitteluyrityksissäni,

en juuri saanut vastauksia. Tavoiteltuani näiden sopimuskaupunkien kulttuurijohtoa laihoin tuloksin laajensin tutkimusjoukkoa pieniin kuntiin, joissa palvelusopimukset olivat käytössä. Taustalla oli ajatus, että pienissä kunnissa osapuolten keskusteluyhteys on hyvä ja siksi vastaamiskynnys olisi matalampi. – Saattaa olla näin, mutta en saanut ihmisiä reagoimaan kyselyyni enkä siis tiedä asioiden laittaa. Lisäksi osa näistä kunnista on lopetettu kuntaliitosten myötä. Tämän jälkeen päätin haastatella kaupunkien kulttuurijohtajia, mutta haastatteluiden sopiminen oli hyvin vaikeaa kiireiden takia. Halusin kuitenkin säilyttää työssäni jonkinlaisen dialogisuuden, sillä uskoin vuorovaikutuksellisen tiedonkäsittelyn tuovan aiheesta enemmän esiin kuin esimerkiksi kyselyssä on mahdollista (ks. Tuomi ym. 2012, 78–79). Sain toki myöhemmin esikyselyssä mukana olleiden kolmen kaupungin vastaukset, jotka ohjasivatkin myöhempää työtäni. Työn tekeminen keskeytyi kuitenkin vuosiksi.

Anttila (2005, 469) muistuttaa, että vaikka tutkimuksessa käytettäisiin monia aineistonkeruun menetelmiä, ei ole sopivaa vaihtaa menetelmää kesken tutkimuksen. Minä olen tehnyt niin: toisia kulttuurityöntekijöitä haastattelin, toisille lähetin kysymyksiä. Mutta tein sen vastaajien pyynnöstä – muuten olisivat tiedot jääneet saamatta. Tarkoitukseni lisätä tutkimukseni luotettavuutta käyttämällä monimenetelmällistä triangulaatiota ei toiminut, sillä en saanut riittävästi vastauksia kyselyihini. Koska triangulaation hyödyistä tutkimuksen luotettavuuteen ei olla yksimielisiä (Tuomi ym. 2012, 15), keskityn lopulta kiinnostavien kaupunkiparien kulttuuriaineistoon. Samankokoisten kaupunkien tarkastelu on mielenkiintoista, koska yhtäläinen kuntalaisten määrä tuo esiin kuntien erilaiset resurssit sekä kulttuurin roolin kuntakuvassa ja kunnan toiminnassa kulttuurijohdon kuvaamana.

Arviointi kuuluu tutkimuksen kaikkeen toimintaan, se ei ole vain irrallinen osa tutkimusraportissa (Eskola ym. 1998, 234). Työtä tehdessäni arvioin tutkimusta monelta kantilta koko prosessin ajan: palveleeko taustateoria kunnallisen palvelunjärjestämisen maailmaa, ovatko tutkimuskysymykseni relevantteja kunnallisten kulttuuripalveluiden kannalta, valitsinko sopivat tutkimuskohteet ja haastateltavat, miten saisin ihmiset kiinnostumaan tutkimuksestani, mikä on oma merkitykseni prosessissa, miten käytännön kokemukseni peilautuvat luettuun tai kuultuun tietoon ja niin edelleen. Vaikka alun aineistoista sain niukasti tietoa, huomasin tutkimusprosessin syventyneen: osasin kysyä olennaista. Sovin vuonna 2018 haastateltavien kanssa, että lisätäkseni työn luotettavuutta lähetän heille haastattelujen muistiinpanot kommentointia varten – tosin Eskola ja Suoranta (1998) epäilevät, ettei työn uskottavuus parane viemällä tulkinnat vastaajien arvioitavaksi. Sainkin vain Kuopiosta palautteen tekstiini.



Arviointi on aina kontekstisidonnaista, joten siinä tasapainoillaan toiveiden, intressiryhmien ja ammattilaisten sekä asiakkaiden välillä (Silvennoinen-Nuora 2003, 30). Omassa tutkielmassani olisin voinut kiinnittää enemmän huomiota kuntien tilanteeseen ja strategiseen ajatteluun. Toivottavasti perehtyneisyyteni kulttuurialaan osaltaan lisää työn havainnollisuutta. Vuoden 2018 haastatteluissa ilmeni, että kulttuuripalvelua peilataan strategioihin ja erityisesti hyvinvointitavoitteisiin. Myös yhteydet muihin kuntapalveluihin nousivat esiin. Peruspalvelujen arvioinnissa 2017 todetaan, että 76 %:ssa kunnista tehdään hallintokuntien yhteistyötä kulttuuripalvelujen järjestämiseksi (Patio). Tästä yhteistyöstä olisi ollut kiinnostavaa kysyä eri hallintokunnilta, mutta työ olisi kasvanut entisestään.

Laadullisessa tutkimuksessa aineisto jäsenetään muotoon, josta löydetään uusia merkityksiä (Eskola ym. 1998, 226). Melko pian kirjallisuuden perusteella huomasin, että sopimuksellisuudessa korostuvat suoritteet ja kustannukset kehittämisen jäädessä vähemmälle huomiolle. Kulttuuripalvelujen tarkastelussa toiminta-alaa voi lähestyä diversiteetin eli monimuotoisuuden ja moninaisuuden käsitteen kautta, sillä vaikka käsite on alun perin otettu käyttöön monikulttuurisuuden yhteydessä, diversiteetti kuvaa osuvasti kulttuuripalvelujen kirjoa ja eri kulttuuritaustoja (ks. Siltaoja & Vartiainen 2010, 260–263). Eri kunnissa kulttuuriin luetaan eri asioita ja toimenpiteet toteutetaan monin tavoin, lisäksi kunnat edustavat erilaisia kuntakulttuureita. Vuonna 2018 haastatellut kulttuurijohtajat korostavat kulttuuritoiminnan ja kulttuuriverkostojen osuutta kuntalaisten hyvinvoinnissa ja kunnan elinvoimassa.

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2013, 232) ohjeen mukaista on kertoa mahdollisimman tarkasti tutkimuksen vaiheista, olosuhteista sekä häiriötekijöistä ja virhetulkinnoista. Lähdesmäki (2014, 23) näkee tutkimuksen prosessina, jossa tulokset ja usein tutkimuksen eri vaiheet ovat ennustamattomia. Minä kohtasin ensimmäisen ennustamattoman vaiheen heti tiedonkeruun alkumetreillä, kun en saanut motivoitua kollegoitani vastaamaan. Yllättäen huomasin myös, että oli vaikeaa löytää kaikki kulttuurityö kuntien palveluista. Kuntien kotisivuilla ei pureuduta kulttuuripalveluiden tavoitteiden ja ohjelmien esittelyyn, joten nettitiedottamisen kautta palvelujen avoimuus ei toteudu.

## 5.2 Teoreettinen taustatuki toimii

Tunnistan työssäni teoriaohjaavan analyysin piirteitä, jossa aineistosta nostetaan analyysiyksiköt ja jossa on teoriakytkentöjä ja aikaisempi tieto ohjaa analyysia (ks. Tuomi ym. 2012, 96–97). Liikun aineiston, tutkimuskirjallisuuden ja analyysi-ideoideni välillä. Teoriatieto on apuna aineiston jäsennyksessä, jossa pohdin kuntien sopimuskäytäntöjä, tarkoitusta ja toimintaa (ks. mts. 47–48).

Päämies-agenttiteoria jäsentää sopivasti palvelusopimusosapuolten asemaa, toimintamallia ja yhteistyötä, joskin mietin pitkään teorian varauksellista suhtautumista erityisesti agentin (tuottajan) tavoitteisiin ja moraaliin. Pohdin haastattelujen myötä kuntien kulttuuripalvelujen tuottajien roolia ja osapuolten yhteistyön luonnetta. Osapuolten roolien selkeys sai vahvistusta teorian avulla, sillä vaikka verkostomainen toiminta on perustoimintatapa kulttuurissa, kunnalla on selkeä mahdollistajan tehtävä. Tämä näkemys ohjasi käyttämään tarkastelun perustana Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa. Oikeudenmukaisuusteoriassa osapuolten toiminta tasavertaisesti yhteisen päämäärän hyväksi sopii hyvin kulttuuriverkostoon, mutta Rawlsin näkemys osapuolten toiminnasta tietämättömyyden varjossa mietitytti minua. Päädyin kysymään haastateltavilta tiedon merkityksestä sopimisessa.

Päämies-agenttiteoria vaikutti lupaavalta taustateorialta palvelusopimustoiminnan arvioinnissa, vaikka teorian yhteistyökielteisyys hieman arvelutti. Olisiko kunnallisten toimijoiden sopimustoiminta kuvattavissa molemminpuolisen epäluulon ja itseintressien avulla? Johtamistieteen pro gradu -tutkielmassaan tilaajan ja tuottajan vuorovaikutusta arvioinut Sami Uusitalo (2007, 84) on havainnut, että päämies-agenttiteoria toimii mutta antaa vain yhden näkökulman tilaaja-tuottaja-asetelmaan. Päätin käyttää teoriaa osapuolten aseman, roolien ja yhteistyön analysoimisessa, mikä kaikki näkyisi erityisesti tavoitetyöskentelyssä ja sopimuksellisuudessa. Olin ollut epätietoinen, voiko teoriasta olla apua kuntatutkimuksessa, jossa toiminta on läpinäkyvää ja osapuolten yhteiseen tavoitteeseen tähtäävää. Koska päämies-agenttiteoriaa oli sovellettu myös yliopiston ja valtion suhteen analyysissä (Kivistö 2007, 2009), uskaltauduin nojautumaan siihen.

Löysin Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriasta kaikupohjaa sopimuksellisuuteen: jokainen julkiseen oikeudenmukaiseen instituutioon (= sopimusohjaus) osallistuva tietää kaiken sen, mitä osallistumiseen tarvitaan, mitä säännöt edellyttävät kaikilta ja miten kaikki osallistujat tietävät nämä yhteiset säännöt (ks. Rawls 1988, 43–44). Eli reilun pelin periaatteen mukaan tilaajan ja tuottajan yhdenvertaisuus ja avoin vuorovaikutus varmistavat onnistumisen, sillä oikeudenmukaisessa instituutiossa sääntöihin sitoutunut yksilö tekee osuutensa, koska on voinut hyödyntää organisaation suomia mahdollisuuksia omien etujensa parantamiseen (ks. mts. 73). Sekä oikeudenmukaisuusteoriassa että päämies-agenttiteoriassa toimet nähdään tarkoituksellisiksi ja perustelluiksi toimijan itsensä kannalta. Tähän tähdätään myös sopimusohjauksessa: toimenpiteet ja tavoitteet ovat yhdessä harkittuja, ne myötäilevät strategista suunnittelua ja palvelun tavoitteita.

John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriasta (1971 / suomennos 1988) sain ajatuksia yhteisten toimintatapojen ja pelisääntöjen pohtimiseen, sillä mielestäni Rawls tuo hyvin esiin osapuolten

tasavertaisuuden ja vapauden tehdä päätöksiä ottaen huomioon toiset yhteistyötahot. Oikeudenmukaisuusteoriaa on kritisoitu tietämättömyyden väärintulkinnasta alkutilanteessa ja yhteisöllisyyden perusteen puuttumisesta (Setälä 2003, 143–144). En minäkään ollut vakuuttunut siitä, olisivatko kuntaosapuolet tietämättömiä omista eduistaan sopimustoiminnassa, sillä kumppanuus on usein jatkunut pitkään tilaaja-tuottajatoimintana tai hierarkkisenä kulttuurityönä kunnassa. Omat toiveet ja tavoitteet yleensä tiedetään aloitettaessa, mutta etujen arviointi voi olla haastavaa, sillä eri tahojen muodostama kokonaisuus on alkutilanteessa epäselvä. Tietämättömyyden verho -käsitteen epäselvyyden takia en valinnut oikeudenmukaisuusteoriaa lähtökohdakseni.

En onnistunut löytämään tuoreita kuntalähteitä kummastakaan taustateoriasta, vaikka Tuomen ja Sarajärven (2012, 159) mukaan kirjallisuuden tulisi olla korkeintaan kymmenen vuotta vanhaa. Kiinnostavaa olisi kokeilla sekä oikeudenmukaisuusteoriasta että päämies-agenttiteoriasta lähtevää yhteistyömallia, jossa osapuolten omat tavoitteet ja toiminta sitoutuisivat sovittuihin tavoitteisiin, resursseihin ja rooleihin tehokkuutta ja avoimuutta korostavassa toimintakulttuurissa. Tämä sopisi markkinoistuvaan kuntaan, jossa palveluja tuotetaan verkostoissa kuntalaista ja asiakasta kuunnellen.

### 5.3 Kulttuuria ei kirjoiteta sopimukseen, vaan eletään

Laadullinen tutkimus on aina myös kirjallinen prosessi ja siinä kannattaa tehdä muistiinpanoja kaiken aikaa sekä havainnoista että tulkinnoista (Alasuutari 2011, 278). Kirjasin aluksi niukasti ajatuksiani ja keskusteluja palvelusopimustoiminnasta, sillä suhtauduin kunnalliseen sopimusprosessiin neutraalina toimintana ilman henkilökohtaisia painotuksia. Todennäköisesti kadotin jonkin verran kiinnostavaa kuntakuvausta. Halusin varmistaa tulkintojeni luotettavuutta tarjoamalla haastatelluille mahdollisuuden tarkistaa tekstini ennen johtopäätösten kirjoittamista. Sain yhden palautteen.

Kuvittelin kulttuuripalvelujen sopimusohjauksen tutkimisessa tekstuaalisuuden korostuvan kahdesta syystä: palvelusopimukset olisi laadittu kirjalliseen muotoon ja palvelusopimusprosessia kuvatessaan kulttuurijohtajat viittaisivat sopimustekstiin. Yllätyinkin melkoisesti, kun kirjallista palvelusopimusta ei tehty vaan luotettiin talousarvion ohjaavuuteen. Vuoden 2018 haastatteluissa ymmärsin, että kirjallisten sopimusten asemesta kunnissa voidaan sopia yhteisistä tavoitteista ja toiminnasta monin tavoin: muun muassa keskustelujen, tapahtuma- tai toiminta-avustusten, yhteissuunnittelun sekä yhteisen toiminnan avulla. Tilaaja-tuottaja-ajatteluun perustuva sopimusohjaus on pääosin ohi ja nyt panostetaan eri tahojen yhteistyöhön ja verkostojen tavoitteelliseen johtamiseen kulttuurityössä niin, että kulttuuri palvelee sekä yksittäisiä ihmisiä että kuntakuva.

Palvelusopimuksissa on ollut yleensä kaksi osaa, pitempikestoinen ja vuoden pituinen. Olisin voinut vuonna 2010 paneutua kysymyksissäni hieman enemmän sopimuksen rakenteeseen, sillä vasta analyysivaiheessa aloin epäillä kaksiosaisen sopimuksen hyödyllisyyttä. Ehdittiinkö kunnissa käyttää kaksivaiheisen sopimuksen mahdollisuuksia ja miksi ylipäätään oli päädytty kaksivaiheisuuteen? Nyt tämä kaksiosainen sopimusrakenne on jäänyt pois kulttuurisopimuksista. Kuntien sopimuksissa tärkeintä on sopia toiminnan tavoitteista ja resursoinnista. Kulttuurin sopimuksellisuudessa on väljyyttä, mikä lienee mahdollista toimijoiden tuttuuden ja kulttuurituotteiden edullisuuden ansiosta.

Mietin aineistoa kerätessäni Tuomen ja Sarajärven (2012, 74) ajatuksia kerätyn aineiston niukkuudesta. Vuonna 2010 työssäni kyse oli lähinnä sopimuksellisuuteen tutustumisesta. Kunnathan ovat hyvin erilaisia sopimusten käytössä palveluiden järjestämisessä. Päätelin työn alussa, että sekä sopimusten että sopimusprosessin selvittäminen antaa laajan kuvan tutkittavasta asiasta tietyssä ajankohdassa. Varsinainen tutkimukseni tein haastatteleamalla kahdeksan kunnan kulttuuripalvelujen johtajia vuonna 2018. Haastattelujen kuluessa huomasin, että olennaisinta ei ollut tutkittujen kaupunkien määrä vaan se, miten asiantuntijat käsittelevät kulttuurin tuottamisen teemoja kunnassa.

Ymmärsin työni pitkän keston aikana, että Suomi, kunnat ja kunnallinen kulttuuri kehittyvät jatkuvasti ja muutoksia tapahtuu koko ajan. Kulttuurin tehtävä ja merkitys ovat laajentuneet suuresti, varsinkin lastenkulttuuri sekä kulttuurinen ote hoitotyössä ja sosiaalisissa kysymyksissä. Ajoittain tuntui, että käytin vanhentuneita tutkimuksia selvittämään kuntatoimintaa. Mutta joka tapauksessa kulttuuritoiminta on kunnissa vilkasta ja sen arvostus kasvaa pikkuhiljaa. Olisi ollut kiinnostavaa kysyä kaupunkien ylimmältä johdolta kulttuurin merkityksestä, sillä haastatellessani Joensuun kaupunginjohtajaa tajusin kulttuurin merkityksen tunnustamisen ja tunnustamisen kaupungin vetovoimaisuudessa olevan olennaista kulttuuriin panostamisessa. Tästä voi jatkaa.

## LÄHTEET

- Aaltonen, Juho & Kangasharju, Aki 2008. Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen. Teoksessa Ilmakunnas, Seija (toim.) 2008. Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, 203–228. VATT-tutkimus 48. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Airaksinen, Jenni 2015. Arvioinnin logiikka ja aineistot. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) 2015. Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi, 34–38. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Airaksinen, Jenni; Tolkki, Helena & Laine, Toni K. 2011. Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Acta 223. Helsinki: Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria 2010. Asiantuntijan haastatteluanalyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) 2010. Haastattelun analyysi, 372–392. Tampere: Vastapaino.
- Alastalo, Marja; Åkerman, Maria & Vaittinen, Tiina 2017. Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Nikander, Pirjo & Ruusuvuori, Johanna (toim.) 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja, 214–232. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, Pertti 2011. Laadullinen tutkimus 2.0, neljäs, uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Anttila, Pirkko 2005. Ilmaisuu, teos, tekeminen ja tutkiva toiminta. Hamina: Akatiimi Oy.
- Anttonen, Anneli; Haveri, Arto; Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla. Tampere: Tampere University Press.
- Arhinmäki, Paavo 2012. Avajaispuhe Vauhtia kulttuuriin! Kuntien kulttuurin kehittämishankkeen, KUULTO-projektin seminaarissa 12.1.2012.
- Asikainen, Jarmo 2009. Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia? Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jännti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen, 143–155. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Australian Government, Department of Finance and Administration and Australian National Audit Office 2007. Developing and Managing Contracts. Getting the right outcome, paying the right price. [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au). (Luettu 16.1.2010.)
- Benham, Alexandra & Benham, Lee 2000. Measuring the costs of exchange. Teoksessa Ménard, Claude (ed.) 2000. Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics, 367–375. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- von Brandenburg, Cecilia 2008. Kulttuurin ja hyvinvoinnin välisistä yhteyksistä. Näköaloja taiteen soveltavaan käyttöön. Opetusministeriön julkaisu 12/08. Helsinki: Opetusministeriön kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto.
- Brophy, Peter 2006. Measuring Library Performance. Principles and techniques. London: Facet Publishing.

- Cantell, Timo 2001. Mittaamaton kulttuuri. Keskustelua kulttuurin vaikuttavuudesta. Teoksessa Riukulehto, Sulevi (toim.) 2001. Perinnettä vai bisnestä? Kulttuurin paikalliset ulottuvuudet, 52–61. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Crossick, Geoffrey & Kaszynska, Patrycja 2016. Understanding the value of arts & culture. Arts & Humanities Research Council. United Kingdom.
- Cuypers, Koenraad; Krokstad, Steinar; Lingaas Holmen, Turid; Skjei Knudtsen, Margunn; Bygren, Lars Olov & Holmen, Jostein 2011. Patterns of receptive and creative cultural activities and their association with perceived health, anxiety, depression and satisfaction with life among adults: the HUNT study, Norway. *Journal Epidemiol Community Health*.
- Dixit, Avinash K. 2004. Lawlessness and Economics. Alternative Modes of Governance. Princeton: Princeton University Press.
- Ekholm, Jukka 2010. Taidealalla ennätysmäärä työttömiä. [www.stat.fi/artikkelit/2010/art\\_2010-02-18\\_006.html?s=0](http://www.stat.fi/artikkelit/2010/art_2010-02-18_006.html?s=0). (Luettu 9.6.2012.)
- Eskola, Jari; Lätti, Johanna & Vastamäki, Jaana 2018. Teemahaastattelu: lyhyt selviytymisopas. Teoksessa Valli, Raine (toim.) 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, 5., uudistettu painos, 27–51. Jyväskylä, PS-kustannus.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence E. Kr. & Pollitt, Christopher (eds.) 2005. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu 1. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo 2008. Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palveluta koskevat valinnat. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu 6. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- Garibaldi-Fernández, Jose Alberto 2000. Teoksessa Ménard, Claude (ed.) 2000. Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics, 254–278. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Grahn, Maarit & Häyrynen, Maunu (toim.) 2009. Kulttuurituotanto. Helsinki: SKS.
- Greve, Carsten 2008. Contracting for Public Services. London: Routledge.
- Hakala, Juha T. 2018. Toimivan tutkimusmenetelmän löytäminen. Teoksessa Valli, Raine (toim.) 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, 5., uudistettu painos, 14–26. Jyväskylä, PS-kustannus.
- Hakari, Kari 2009. Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen, 84–92. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Hakari, Kari 2013. Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2013, 82–99.
- Hakari, Kari; Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki 2013. Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – uuden julkisen hallinnan näkökulma. Hallinnon tutkimus 2/2013, 129–145.
- Hallipelto, Aatos 2008. Paras tuottakoon! Hyvinvointipalveluiden tulevat markkinat. Polemia-sarjan julkaisu 68. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni 2011. Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Haveri, Arto; Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 51–62. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, Arto; Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.
- Heinonen, Olli-Pekka; Ikonen, Anna-Kaisa; Kaivosoja, Matti & Reina, Timo 2018. Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi – selvitys lapsi- ja nuoriso- ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä. Raportteja ja muistioita 8/2018. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.
- Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva 2002. Muutoksen suunnat, haasteet ja mahdollisuudet. Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2002. Taiteen ja kulttuurin kentät, 327–340. Helsinki: Tietosanoma.
- Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2002. Taiteen ja kulttuurin kentät. Helsinki: Tietosanoma.
- Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. Taiteen ja kulttuurin kentät, 2. uudistettu laitos. Helsinki: Tietosanoma.
- Herne, Kaisa 2013. Oikeudenmukaisuusteoria. Teoksessa Mäkinen, Jukka & Saxén, Heikki (toim.) 2013. John Rawlsin filosofia 23–52. Helsinki: Gaudeamus.
- Hieta, Hanneleena; Hovi, Tuomas & Ruotsala, Helena 2015. Kulttuuriperintö. Teoksessa Kouri, Jaana (toim.) 2015. Askel kulttuurien tutkimukseen, 311–322. Scripta Aboensia 3. Turku: Turun yliopisto.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2013. Tutki ja kirjoita, 15.–17. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hugoson, Rolf 2000. Vad är kulturpolitik? En fråga om retorik. Umeå: Umeå universitet.

- Huhtanen, Pekka & Tuomivaara, Seppo 2010. Tilaten ja tuottaen – kuntapalvelujen toimintatapauudistus. Sastamala: Työterveyslaitos ja Työturvallisuuskeskus.
- Hyvärinen, Matti 2017. Haastattelun maailma. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Nikander, Pirjo & Ruusuvoori, Johanna (toim.). Tutkimushaastattelun käsikirja, 11–45. Tampere: Vastapaino.
- Hyvärinen, Matti; Nikander, Pirjo & Ruusuvoori, Johanna (toim.) 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino.
- Hyypä, Markku T. 2010. Kulttuurifriikki elää pitempään. Esitelmä Suomen kulttuurirahaston vuosijuhlissa 27.2.2010.
- Hyypä, Markku T. 2013. Kulttuuri pidentää ikää. Helsinki: Duodecim.
- Hyypä, Markku T. & Liikanen, Hanna-Liisa 2005. Kulttuuri ja terveys. Helsinki: Hoitotieto.
- Hyryläinen, Esa 2004. Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 256, hallintotiede 31. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hänninen, Sakari; Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti (toim.) 2003. Mitä yhdistykset välittävät. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Häyrynen, Maunu 2009. Mukana menossa kulttuurituotanto. Teoksessa Grahn, Maarit & Häyrynen, Maunu 2009, 7–20. Kulttuurituotanto. Helsinki: SKS.
- Häyrynen, Simo 2009. Kudontaa vai erottelua? Kulttuuripolitiikka kulttuurituotannon kehyksenä. Teoksessa Grahn, Maarit & Häyrynen, Maunu 2009, 23–43. Kulttuurituotanto. Helsinki: SKS.
- Häyrynen, Simo 2015. Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat. Helsinki: SKS.
- Ihalainen, Rauno 2007. Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ilmakunnas, Seija (toim.) 2008. Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. VATT-tutkimus 48. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Ilmonen, Kaj & Jokinen, Kimmo 2002. Luottamus modernissa maailmassa. SoPhi. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Ilmonen, Kari 2009. Kulttuuri ja aluekehittäminen. Teoksessa Grahn, Maarit & Häyrynen, Maunu 2009, 44–61. Kulttuurituotanto. Helsinki: SKS.
- Jakonen, Olli 2016. Kulttuuri puntarissa. Kulttuuripolitiikan vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi Cuporessa. Työpaperi 2. Helsinki: Cupore.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. Journal of Financial Economics, October, 1976, V. 3, No. 4, 1–77.



- Junnila, Majjaliisa; Aho, Tuomas; Fredriksson, Sami; Keskimäki, Ilmo; Lehto, Juhani; Linna, Miika; Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa 2012. Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. THL-raportti 42/2012. Tampere: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos.
- Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (eds.) 2007. Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. Publications in the Social Sciences, Research Report 51. Rovaniemi: University of Lapland.
- Juurakko, Arto; Kauhanen, Juhani & Öhage, Ulla 2012. Kulttuurista liiketoimintaa. Mänttä: Sananjuuri.
- Juusenaho, Riitta & Linnamaa, Reija 2009. Arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntäminen – osa Tampereen kaupungin strategista johtamista. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen, 220–223. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Juvonen, Tuula 2017. Sisäpiirihaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Nikander, Pirjo & Ruusuvaara, Johanna (toim.) 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja, 398–410. Tampere: Vastapaino.
- Jäppinen, Tuula 2011. Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta-sarja 230. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Järvelä, Sampo 2009. Jäitä hattuun – sosiaali- ja työvoimatalouksien kilpailuttamisessa malta on valttia. Teoksessa Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä, 99–105. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Jääskeläinen, Titta 2008. Työhyvinvoinnin edistäminen henkilöstöjohtamisella kulttuuriorganisaatioissa. Teoksessa Kuusela, Pekka & Jääskeläinen, Titta (toim.) 2008. Oppimisverkosto kehittämissympäristönä, 170–198. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kainulainen, Kimmo 2005. Kunta ja kulttuurin talous. Tulkintoja kulttuuripääoman ja festivaalien aluetaloudellisista merkityksistä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kainulainen, Kimmo 2013. Kulttuuri kaupunkikehittämisen voimavarana – esimerkkinä Helsingin Guggenheim-keskustelu. Kunnallistieteellinen aikakauslehti 4/2013, 389–406.
- Kallio, Olavi; Martikainen, Juha-Pekka; Meklin, Pentti; Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kangas, Anita 2001. Kulttuuripolitiikan murros. Teoksessa Riukulehto, Sulevi (toim.) 2001. Perinnettä vai bisnestä? Kulttuurin paikalliset ulottuvuudet, 18–31. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Kangas, Anita 2003. Kolmas sektori ja kulttuuripolitiikka. Teoksessa Hänninen, Sakari; Kangas, Anita & Siisiäinen, Martti (toim.) 2003. Mitä yhdistykset välittävät, 38–69. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Kangas, Anita; Heiskanen, Ilkka & Hirvonen, Johanna 2002. Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2002. Taiteen ja kulttuurin kentät, 28–88. Helsinki: Tietosanoma.

- Kangas, Anita & Kivistö, Kalevi 2011. Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämispolitiikka. Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 12/2011. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Kangas, Anita & Pirnes, Esa 2015. Kulttuuripoliittinen päätöksenteko, lainsäädäntö, hallinto ja rahoitus. Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. Taiteen ja kulttuurin kentät, 2., uudistettu laitos, 23–108. Helsinki: Tietosanoma.
- Kangas, Anita; Sokka, Sakarias; Itkonen, Hannu & Jakonen, Olli 2018. Aktiiviset osallistujat. Kuntalaiset kulttuuri- ja liikuntapalvelujen kehittäjinä. Cuporen verkkojulkaisu 46. Helsinki: Cupore. [https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2018/cupore\\_kupli\\_final.pdf](https://www.cupore.fi/images/tiedostot/2018/cupore_kupli_final.pdf). (Luettu 9.9.2018.)
- Kangasharju, Aki 2008. Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Teoksessa Ilmakunnas, Seija (toim.) 2008. Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, 169–202. VATT-tutkimus 48. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Karttunen, Sari 2011. Kuntien kulttuuripalveluiden indikaattorit: raportti 22 kaupungin yhteisen vertailevan tietokannan ja internetportaalin perustamisesta. [Www.cupore.fi](http://www.cupore.fi). (Luettu 10.5.2012.)
- Kaunisharju, Kirsi. Kuntien kulttuuritoiminta. <https://minedu.fi/kuntien-kulttuuritoiminta>. (Luettu 9.3.2019.)
- Keefer, Philip & Shirley, Mary M. 2000. Formal versus informal institutions in economic development. Teoksessa Ménard, Claude (ed.) 2000. Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics, 88–107. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kiviniemi, Markku & Saarelainen, Tarja 2011. Paikallinen kehittäminen ja sopimuspolitiikka – sopimusohjauksen suhde kumppanuuksiin. Hallinnon tutkimus 2/2011, 111–128.
- Kivistö, Jussi 2007. Agency theory as a Framework for the Government-University Relationship. Tampere: University of Tampere.
- Kivistö, Jussi 2009. Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto?, 51–72. Helsinki: Gaudeamus.
- Koivisto, Nelli; Lehikoinen, Kai; Pasanen-Willberg, Riitta; Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi; Tolvanen, Pirita & Veikkolainen, Arsi (toim.) 2010. Kolmannella lähteellä. Helsinki: Kokos.
- Koivu, Ida 2014. Paljon kirjasto tuottaa? Kirjastolehti 2/2014, 12–13.
- Kolbe, Laura 2002. Eurooppalainen Suomi – kulttuuristen kertomusten maa. Teoksessa Lehtonen, Tuomas M. S. & Joutsivuo, Timo (toim.) 2002. Suomen kulttuurihistoria 1, taivas ja maa, 15–27. Helsinki: Tammi.
- Komulainen, Mikko 2010. Ulkoistaminen kunnissa. Acta-väitöskirja 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Konlaan, Benson Boikum 2001. Cultural Experience and Health: the coherence of health and leisure time activities. Umeå University Medical Dissertations, New series no. 706. Umeå: Umeå University.
- Kontinen, Tiina & Järvinen, Tomi 2013. Kohti metodologista moninaisuutta? Seuranta- ja arviointitiedon ongelmat kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön verkostoissa. Hallinnon tutkimus 1/2013, 40–54.
- Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili 2008. Julkishallinto murroksessa, rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita.
- Koski, Eija & Lindqvist, Petra 2006. Palvelut paikallisesti organisoituna. Vaasan yliopiston Levón-instituutin julkaisu 121. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kouri, Jaana 2015. Johdanto. Teoksessa Kouri, Jaana (toim.) 2015. Askel kulttuurien tutkimukseen, 15–39. Scripta Aboensia 3. Turku: Turun yliopisto.
- Kouri, Jaana (toim.) 2015. Askel kulttuurien tutkimukseen. Scripta Aboensia 3. Turku: Turun yliopisto.
- Kuikka, Sami 2009. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan haasteet ja kehittämistarpeet Lahdessa – kaupungin työllisyyspalveluiden näkökulma. Teoksessa Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä, 90–98. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Kulttuuria kartalla 2012. Valtion osarahoittamien kulttuuripalveluiden sijainti ja kulttuurin kustannukset Suomen kunnissa. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 32/2012.
- Kulttuuritilasto 2017. <http://tilastokeskus.fi>. (Luettu 8.9.2018.)
- Kunnallisan kehittämissäätiö 2011. Kansalaismielipide ja kunnat -ilmapuntari 2010–2011. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu 79. Helsinki: KAKS.
- Kunnallisan kehittämissäätiö 2014. Kansalaismielipide ja kunnat -ilmapuntari 2013. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu 92. Helsinki: KAKS.
- Kunnallisan kehittämissäätiö 2017. Kansalaismielipide ja kunnat -ilmapuntari 2016. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu 107. Helsinki: KAKS.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntalehti 7/2019. Sari Kaasinen on törmännyt henkilöstöhaasteisiin – ”henkilöstöjohtaminen on tärkeintä”.
- Kuntien kulttuuritoimen johto 2009: keskustelu 8.4.2009 Suomen Kuntaliiton kutsumana.
- Kuntien kulttuuritoimen johto 2010: indikaattorityöskentely 29.11.2010 Suomen Kuntaliiton kutsumana.

- Kuopila, Antti et al. 2007. Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuosmanen, Päivi; Meklin; Pentti; Rajala; Tuija & Sihvonen Maarit 2004. Kunnat erikoissairaanhoidosta sopimassa. Kunnallissalan kehittämissäätiö KAKS.
- Kuusela, Hanna 2014. Luovuuden uusi aalto. Teoksessa Lehtonen, Mikko, Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) 2014. Tehtävä kulttuurille, 95–123. Tampere: Vastapaino.
- Kuusela, Pekka & Jääskeläinen, Titta (toim.) 2008. Oppimisverkosto kehittämissympäristönä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuusela, Sari 2015. Organisaatioelämää. Kulttuurin voima ja vaikutus. Helsinki: Talentum.
- Kähkönen, Liisa 2007. Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto.
- Laamanen, Elina & Nyholm, Inga 2009. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen, 100–117. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laatua ja tehokkuutta palvelujen kilpailulla 2001. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 17.
- Laffont, Jean-Jacques & Martimort David 2001. The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model. Princeton University Press.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.
- Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1992.
- Laki kuntien kulttuuritoiminnasta 166/2019.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.
- Lakso, Timo & Kainulainen, Kimmo 2001. Sivusta aluekehitystyön ytimeen. Teoksessa Riukulehto, Sulevi (toim.) 2001. Perinnettä vai bisnestä? Kulttuurin paikalliset ulottuvuudet, 32–51. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Lane, Jan-Erik 2000. New Public Management. Routledge.
- Larjovuori, Riitta-Liisa; Nuutinen, Sanna; Heikkilä-Tammi, Kirsi & Manka, Marja-Liisa 2012. Asiakasfoorumit kunnallisen palvelun kehittäjinä – tapauksena Pirkkalan kunnan perusturvapalvelut. Hallinnon tutkimus 4/2012 (31), 312–327.
- Lauslahti, Sanna 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.
- Lavapuro, Juha; Ojanen, Tuomas; Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve 2016. Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Helsinki: KAKS.

- Lehto, Eero 2003. Hyvinvointipalveluiden kilpailuttaminen keinona – oletukset, tavoitteet ja käytäntö. Teoksessa Ollila, Eeva; Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) 2003. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta, 50–68. Raportti 276. Helsinki: STAKES.
- Lehtonen, Mikko, Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) 2014. Tehtävä kulttuurille. Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Pauliina 2013. Julkisesti uskottavat. Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt. Acta Universitatis Tamperensis 1802. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lehtonen, Tuomas M. S. & Joutsivuo, Timo (toim.) 2002. Suomen kulttuurihistoria 1, taivas ja maa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Leinonen, Minna; Otonkorpi-Lehtoranta, Katri & Heiskanen, Tuula 2017. Kyselyhaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Nikander, Pirjo & Ruusuvuori, Johanna (toim.). Tutkimushaastattelun käsikirja, 87–110. Tampere: Vastapaino.
- Leinonen, Tuomas 2009. Valmennuksen kannattavuus ja valmennuspalvelujen tuotteistamisen hyödyt. Teoksessa Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaa tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä 148–154. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Liikanen, Hanna-Liisa 2010a. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Teoksessa Koivisto, Nelli; Lehikoinen, Kai; Pasanen-Willberg, Riitta; Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi; Tolvanen, Pirita & Veikkolainen, Arsi (toim.) 2010. Kolmannella lähteellä, 57–62. Helsinki: Kokos.
- Liikanen, Hanna-Liisa 2010b. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia – ehdotus toimintaohjelmaksi 2010–2014. Opetusministeriön julkaisuja 2010: 1.
- Liikanen, Mirja 2014. Tilastot kulttuuripoliittisen käänteen palveluksessa. Teoksessa Lehtonen, Mikko; Valaskivi, Katja & Kuusela, Hanna (toim.) 2014. Tehtävä kulttuurille, 144–169. Tampere: Vastapaino.
- Lindholm, Arto 2011. Kulttuurin kulutus Suomessa. Teoksessa Lindholm, Arto; Simovaara, Jyrki; Cantell, Timo & Mielonen, Helena 2011. Yleisötutkimus kulttuurialan opinnäytetyönä, 34–48. Helsinki: Humak.
- Lindholm, Arto; Simovaara, Jyrki; Cantell, Timo & Mielonen, Helena 2011. Yleisötutkimus kulttuurialan opinnäytetyönä. Helsinki: Humak.
- Linko, Maaria 2014. Vastaväittäjän puheenvuoro Tuuli Lähdesmäen väitöksessä Identity Politics in the European Capital of Culture Initiative 25.6.2014. Itä-Suomen yliopisto.
- Lith, Pekka 2000. Markkinoiden toimivuus I: Kuntien hankintamarkkinoiden toimivuus – palvelun tuottajan näkökulma. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 23.
- Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi 2000. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena, 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.

- Lähdesmäki, Tuuli 2014. Identity Politics in the European Capital of Culture Initiative. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, nr. 84. Joensuu: University of Eastern Finland.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2005. Kulttuuriohjelma. Toimenpiteitä maaseudun kulttuurin toimintaedellytysten edistämiseksi vuosille 2005–2008. Julkaisu 2/2005. Vammala.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2010. Luovien vastakohtaisuuksien maaseutu, maaseudun kulttuuriohjelma 2010–2014. Julkaisu 3/2010. Helsinki.
- Malmivirta, Helena ja Taivainen, Anu 2012. Merkittävien ihmisten yhteiskunta. Hymykuopat-hanke kunnan tarpeisiin vastaajana. Salon kaupunki.
- Meklin, Pentti 2009. Tarkastus varmistaa, että pelisääntöjä noudatetaan. Hallinto 1/2009, 4–5.
- Ménard, Claude (ed.) 2000. Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mielityinen, Miika 2011. Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa. Sitran selvitys 40/2011. Helsinki: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.
- Mitchell, Ritva 2015. Euroopan unionin kulttuuripolitiikka liikkeessä. Teoksessa Heiskanen, Ilkka, Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. Taiteen ja kulttuurin kentät, 2. uudistettu laitos, 403–443. Helsinki: Tietosanoma.
- Moisio, Saara 2016. Ymmärrystä yleisöistä sekä taiteen ja kulttuurin vaikuttavuudesta: kokemus yleisötutkimuksen kohteeksi. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja, 155–161. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura.
- Morse, Janice, Niehaus, Linda, Varnhagen, Stanley, Austin, Wendy & McIntosh, Michele 2008. Qualitative Researchers' Conceptualizations of the Risks Inherent in Qualitative Interviews. In International Review of Qualitative Research, vol. 1, nr 2, August 2008, 195–215.
- Mykkänen, Antti 2017. Valtuutettujen ilmapuntari 2017. Kunnat, maakunnat ja yhteistyö. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu nro 8. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Myllyniemi, Sami 2009. Taidekohtia. Nuorisobarometri 2009. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 97. Nuorisosiain neuvottelukunta, julkaisuja 41. Helsinki: Opetusministeriö ja Nuorisotutkimusseura.
- Mäki-Hallila, Essi 2012. Palvelusopimus erikoissairaanhoidon järjestämisessä. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Mäkinen, Jukka & Saxén, Heikki (toim.) 2013. John Rawlsin filosofia. Helsinki: Gaudeamus.
- Määttä, Juhani 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Acta väitöskirja 221. Helsinki: Kuntaliitto.
- Niiranen, Vuokko 2003. Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Teoksessa Ollila, Eeva; Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) 2003. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta, 69–79. Raportti 276. Helsinki: STAKES.

- Niiranen, Vuokko 2011. Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. Hallinnon tutkimus 4/2011, 313–324.
- Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni 2011. Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena. Hallinnon tutkimus 4/2011, 297–312.
- Ojanen, Sari 2010. Palvelujen keskittäminen vai ulkoistaminen? Kuntatyönantaja 4/2010, 24–25.
- Ollila, Eeva; Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) 2003. Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Raportti 276. Helsinki: STAKES.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysyjä 2010:1.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013. [Www.minedu.fi/kulttuuri](http://www.minedu.fi/kulttuuri). (Luettu 8.8.2013.)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017. [Www.minedu.fi/kulttuuri](http://www.minedu.fi/kulttuuri). (Luettu 17.12.2017.)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018a. Kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 23.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018b. Kuntien taide- ja kulttuuritoimintaa tuetaan lähes 900 000 eurolla. Tiedote.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö 2018. Suositus taiteen ja kulttuurin saatavuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa – mukaan lukien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. (PKM & STM.)
- Opetusministeriö 2009a. Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina. Opetusministeriön julkaisu 57. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö 2009b. Kulttuuri – tulevaisuuden voima. Taustaselvitys kulttuurin tulevaisuus – selontekoa varten 2009. Opetusministeriön julkaisu 58. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö 2009c. Kulttuuripolitiikan strategia 2020. Opetusministeriön julkaisu 12. Helsinki: Opetusministeriö.
- Patio 2017. Peruspalvelujen arviointi 2017. <https://www.patio.fi/web/pepa-2017-valtakunnallinen/johtopaatos-kulttuuripalvelut>. (Luettu 31.7.2019.)
- Pekola-Sjöblom, Marianne 2017. Parhaat mahdolliset palvelut kaikille kuntalaisille?. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisu 13. Suomen Kuntaliitto.
- Pesonen, Ilkka 2008. Strategisen dialogin mahdollisuus kulttuuriorganisaatiossa. Teoksessa Kuusela, Pekka & Jääskeläinen, Titta (toim.) 2008. Oppimisverkosto kehittämissympäristönä, 72–93. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pesonen, Pekka 2009. Soveltavaa arviointitutkimusta ja kehityskumppanuutta. Tekesin ohjelma-arviointien kehitysvaiheet ja asemointi tilaajan näkökulmasta. Hallinnon Tutkimus vol. 28, nro 5, 41–59.

- Pietikäinen, Reetta 2009. Koettuja hyötyjä, kohdattuja haasteita ja nähtyjä uhkakuvia – tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja kilpailuttaminen sosiaalisen työllistämisen toimialalla. Teoksessa Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä, 40–54. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Pihlaja, Ritva 2010. Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopiston Ruralia instituutti.
- Pirnes, Esa 2008. Merkityksellinen kulttuuri ja kulttuuripolitiikka. Laaja kulttuurin käsite kulttuuripolitiikan perusteluna. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 327. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pirttilä, Jukka & Tuomala, Matti 2012. Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: Pohjoismainen malli. Teoksessa Anttonen, Anneli; Haveri, Arto; Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) 2012. Julkisen ja yksityisen rajalla, 113–137. Tampere: Tampere University Press.
- Planas Lladó, Anna & Soler Masó, Pere 2011. Design and application of a system of evaluation indicators for municipal cultural policies Evaluation 2011 17: 277–291 (July).
- Purontaus, Sampo 2008. Toiveiden tynnyri. Osallisuus Kokkolan kaupungin kulttuuripoliittisessa suunnittelussa. Joensuun yliopiston humanistisia julkaisuja 54. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Pursiainen, Terho 2001. Kuntaetiikka. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 30. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Päivänsalo, Ville 2013. Toisen periaatteen oikeuttaminen ja soveltaminen. Teoksessa Mäkinen, Jukka & Saxén, Heikki (toim.) 2013. John Rawlsin filosofia. Helsinki: Gaudeamus, 165–189.
- Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rajala, Tuija & Tammi, Jari 2009. Asiakkuus kuntapalvelujen järjestämisen keskiössä. Teoksessa Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin, s. 214–231. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2007a. Julkisten palveluiden strateginen johtaminen. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki; Pento, Tapio & Vedenkannas, Matti (toim.) 2007. Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat, 37–52. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisu C11. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2007b. Tilaaja-tuottaja-malli ja Public-Private Partnership (PPP) avaimena uuteen julkishallintoon. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki; Pento, Tapio & Vedenkannas, Matti (toim.) 2007. Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat, 53–63. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisu C11. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu.



- Rannisto, Pasi-Heikki 2007c. Ulkoistamisen mahdollisuus ja vaikutukset hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja johtamisessa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki; Pento, Tapio & Vedenkannas, Matti (toim.) 2007. Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat, 64–72. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisu C11. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu.
- Rannisto, Pasi-Heikki 2015. Yhteenveto, keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) 2015. Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi, 13–33. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) 2015. Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, Pasi-Heikki; Pento, Tapio & Vedenkannas, Matti (toim.) 2007. Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisu C11. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu.
- Rautiainen, Pauli 2012. Siirrymmekö todella harkinnanvaraisesta taiteen ja kulttuurin tuesta lakisääteiseen tukeen? Hallinnon tutkimus 1/2012, 5–18.
- Rawls, John 1988. Oikeudenmukaisuusteoria. Porvoo: WSOY. (Alkuperäinen teos A Theory of Justice 1971.)
- Rehn, Alf 2012. Taide, kulttuuri, hyvinvointi ja taloudellinen arvo? Esitelmä Hymykuopattajuhlaseminaarissa 25.5.2012.
- Rekonen, Riku 2007. Sopimuksilla johtaminen kunnissa. Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Rekonen, Riku 2009. Sopimuksilla johtaminen kunnissa. Teoksessa Haveri, Arto; Majoinen, Kaija & Jäntti, Anni (toim.) 2009. Haastava kuntajohtaminen, 224–226. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Renko, Vappu & Ruusuvirta, Minna 2018. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Cupore.
- Renko, Vappu; Ruusuvirta, Minna; Forsell, Sanna & Häyrynen, Maunu 2018. Kulttuurialan kolmannen ja neljännen sektorin rooli. Katsaus kulttuurialan kolmanteen ja neljanteen sektoriin kuntien kulttuuritoiminnassa sekä paikallisessa ja alueellisessa kehittämisessä. Cuporen työpaperi 8.
- Riukulehto, Sulevi 2001. Kulttuurin vaikuttavuus. Teoksessa Riukulehto, Sulevi (toim.) 2001. Perinnettä vai bisnestä? Kulttuurin paikalliset ulottuvuudet, 6–16. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Riukulehto, Sulevi (toim.) 2001. Perinnettä vai bisnestä? Kulttuurin paikalliset ulottuvuudet. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Riukulehto, Sulevi (toim.) 2016. Kunnat, rajat, kulttuuri. Muutoskokemuksia. Helsinki: SKS.
- Riukulehto, Sulevi & Suutari, Timo 2016. Kestävä kotiseutu. Teoksessa Riukulehto, Sulevi (toim.) 2016. Kunnat, rajat, kulttuuri. Muutoskokemuksia, 264–296. Helsinki: SKS.

- Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi 2010. Kunnat, hyvinvointi ja kolmas sektori. Teoksessa Koivisto, Nelli; Lehikoinen, Kai; Pasanen-Willberg, Riitta; Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi; Tolvanen, Pirita & Veikkolainen, Arsi (toim.) 2010. Kolmannella lähteellä, 183–190. Helsinki: Kokos.
- Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi 2014. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa III. Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kunnassa vuonna 2013. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.
- Ruusuvirta, Minna & Saukkonen, Pasi 2015. Taiteen ja kulttuurin kolmas sektori. Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2015. Taiteen ja kulttuurin kentät, 2. uudistettu laitos, 354–374. Helsinki: Tietosanoma.
- Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi, Ruokolainen, Vilja & Karttunen, Sari 2012. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa II. Kulttuuritoiminnan kustannukset 25 kunnassa vuonna 2010. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.
- Ruusuvirta, Minna; Saukkonen, Pasi; Selkee, Johanna & Winqvist, Ditte 2008. Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa. Kulttuuritoiminnan kustannukset 23 kunnassa vuonna 2007. Helsinki: Cupore ja Suomen Kuntaliitto.
- Ruusuvuori, Johanna; Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Räsänen, Helena 2014. Kulttuuritoiminta julkisissakin yksiköissä on mahdollista, jos vain tahtoa riittää. Puheenvuoro Mikä on kulttuurihyvinvoinnin tulevaisuus? -seminaarissa 6.3.2014. Www.kulttuurihyvinvointi.fi. Turku. (Luettu 22.4.2014.)
- Saarelainen, Tarja & Krone, Oliver 2007. Inside outsourcing in local government – production agreement of library services. Teoksessa Juntunen, Pekka & Leinonen, Jaana (eds.) 2007. Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives. Publications in the Social Sciences, Research Report 51, 113–135. Rovaniemi: University of Lapland.
- Saarelainen, Tarja & Saarinen, Heli 2006. Kuka ostaisi sivistystä? Raportti kirjastopalveluiden määrittelystä sopimusohjausjärjestelmässä. Opetusministeriön julkaisu 2006:3. Helsinki: opetusministeriö.
- Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri 2010. Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus 2/2010, 134–152.
- Saarikko, Annika & Terho, Sampo 2018. Suositus taiteen ja kulttuurin saatavuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollossa – mukaan lukien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Helsinki: OKM & STM.
- Sallinen, Sini 2011. Kunnan vapaaehtoiset tehtävät kunnallisen itsehallinnon toteuttajina. Teoksessa Haveri, Arto; Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (toim.) 2011. Kunnallisen itsehallinnon peruskivet, 347–359. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys ja Suomen Kuntaliitto.

- Satokangas, Pasi & Torvinen, Juha 2007. Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdistymisen toimeenpanon arviointi. Rovaniemen kaupunki ja Lapin yliopisto.
- Saukko, Niina 2019. TEAviisarin Kulttuuri-tiedonkeruun tuoreet tulokset. Www.thl.fi. (Luettu 18.10.2019.)
- Saukkonen, Pasi & Ruusuvirta, Minna 2008. Kuntien kulttuuritoiminnan menojen ja tulojen tiedonkeruu. Www.cupore.fi/documents:verkkojulkaisu 4. (Luettu 6.6.2009.)
- Saukkonen, Pasi & Ruusuvirta, Minna 2009. Toiveet, tavoitteet ja todellisuus. Tutkimus kulttuuripolitiikasta 23 kaupungissa. Cuporen julkaisu 15. Helsinki: Cupore.
- Savioja, Hannele 2009. Peruspalvelujen arviointi osana peruspalveluohjelmaa. Hallinto 2/2009, 16–17.
- Selkee, Johanna 2017. Kulttuuri hyvinvointipalveluna. Suomen Kuntaliitto. Www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/kuntien-kulttuuripalvelut/kulttuuri-hyvinvointipalveluna. (Luettu 12.5.2018.)
- Sennett, Richard 2004. Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa. Tampere: Vastapaino.
- Setälä, Maija 2003. Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
- Siisiäinen, Martti 2002. Kulttuuriyhdistykset kolmannen sektorin toimijoina Suomessa. Teoksessa Heiskanen, Ilkka; Kangas, Anita & Mitchell, Ritva (toim.) 2002. Taiteen ja kulttuurin kentät, 290–326. Helsinki: Tietosanoma.
- Siltala, Juha 2014. Kulttuurilaitoksissa tehdään tuottavaa työtä. Yhteenvedo 1/2014, 30–33.
- Siltaoja, Marjo & Vartiainen, Tiina 2010. Monimuotoisuuden johtamisen ristiriitaisuus – diskurssianalyysi suomalaisista mediateksteistä. Hallinnon tutkimus 4/2010, 259–279.
- Silvennoinen-Nuora, Leena 2003. Arvioinnin käsitteistöä ja alkukartoituksen tutkimusasetelma. Teoksessa Silvennoinen-Nuora, Leena; Huotari, Päivi; Ratilainen, Kirsi & Sihvonen, Maarit (toim.) 2003. Kuntien tuloksellisuusarviointia kehittämässä, 5–37. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Silvennoinen-Nuora, Leena; Huotari, Päivi; Ratilainen, Kirsi & Sihvonen, Maarit (toim.) 2003. Kuntien tuloksellisuusarviointia kehittämässä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sinervo, Lotta-Maria 2009. Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto?, 152–171. Helsinki: Gaudeamus.
- Soback, Dan 2009. Kumppanuusfoorumit tilaajien ja tuottajien yhteisen kehittymisen mahdollistajina. Teoksessa Pietikäinen, Reetta; Vogt, Ellen & Hautaluoma, Marja (toim.) 2009. Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä, 133–141. Kaarina: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Sokka, Sakarias 2005. Sisältöä kansallisvaltiolle. Taide-elämän järjestäytyminen ja asiantuntijavaltaistuva taiteen tukeminen. Helsinki: Cupore.

- Sokka, Sakarias; Kangas, Anita; Itkonen, Hannu; Matilainen, Pertti & Räisänen, Petteri 2014. Hyvinvointia myös kulttuuri- ja liikuntapalveluista. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Solakivi, Maria & Virén, Matti 2006. Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Soppi, Petri & Volk, Raija 2006. Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia. Teoksessa Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) 2006. Kilpailuttamisen kokemukset. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu 1, 66–78. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Stenvall, Jari & Leponiemi, Ulriika 2012. Kehittämisaloitteet. [Www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/ul\\_aloitteet.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/hankkeet/kuntakehto/Documents/ul_aloitteet.pdf). (Luettu 21.10.2012.)
- Suomen Kulttuurirahasto 2013. Suomalaisten näkemykset kulttuurista. [Www.skr.fi](http://www.skr.fi). (Luettu 17.12.2017.)
- Suomen Kuntaliitto 2005. Opetus- ja kulttuuripalvelujen monimuotoiset järjestämistavat – selvitys sivistystoimen palvelurakenteesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2007a. Kunnat toteuttavat uudistuksen, 2. painos. [Www.kunnat.net](http://www.kunnat.net). Helsinki: Suomen Kuntaliitto. (Luettu 2.5.2009.)
- Suomen Kuntaliitto 2007b. Sivistyksen suunta, Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2010a. Kunta käyttää markkinoita luovasti. [Www.kunnat.net](http://www.kunnat.net). (Luettu 28.2.2010.)
- Suomen Kuntaliitto 2010b. Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset. [Www.kunnat.net](http://www.kunnat.net). (Luettu 7.12.2010.)
- Suomen Kuntaliitto 2011. Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2010. Kulttuuritilasto [verkkajulkaisu]. Kulttuurityövoima 2007, Kulttuurin rooli aluetaloudessa vaihtelee - pääkaupunkiseutu omaa luokkaansa. Helsinki: Tilastokeskus. [Www.tilastokeskus.fi/til/klt/2007/01/klt\\_2007\\_01\\_2010-02-10\\_kat\\_001.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/klt/2007/01/klt_2007_01_2010-02-10_kat_001.html). (Luettu 4.3.2011.)
- Suomen virallinen tilasto (SVT) 2016. Kulttuuri [verkkajulkaisu]. ISSN=2341-7315. Kulttuurityövoima Suomessa 2016. Helsinki: Tilastokeskus. [Www.stat.fi/til/klt/2016/01/klt\\_2016\\_01\\_2017-10-13\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/klt/2016/01/klt_2016_01_2017-10-13_tie_001_fi.html). (Luettu 27.12.2017.)
- Södergård, Hans 2001. Markkinoiden toimivuus III: Kuntasektori palvelujen tilaajana. Nykytilanteen ääriiivat ja kehittämissädotukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20.
- Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia 2015. Toimintaohjelman 2010–2014 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015: 17. Helsinki: STM.

- Takala, Eeva 2005. Takana loistava tulevaisuus, edessä tuleva loistavuus? Tutkimushaastattelun haasteiden hahmottelua. Teoksessa Välikoski, Tuula-Riitta; Kostianen, Emma; Kyllönen, Ella & Mikkola, Leena (toim.) 2005. Prologi, puheviestinnän vuosikirja 2005, 110–124. Jyväskylä: Prologos ry.
- TEAviisari. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedonkeruu/85>. (Luettu 31.7.2019.)
- Tiittula, Liisa & Ruusuvuori, Johanna 2005. Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) 2005. Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, 9–21. Tampere: Vastapaino.
- Tilastokeskus 5.3.2009. Kulttuurialat tuottivat 4,6 miljardin arvonlisäyksen vuonna 2006. [Www.tilastokeskus.fi](http://www.tilastokeskus.fi). (Luettu 28.2.2010.)
- Tilastokeskus 20.11.2014. Kulttuurialojen osuus kansantaloudessa laskee edelleen pelialan noususta huolimatta. [http://www.stat.fi/til/klts/2012/klts\\_2012\\_2014-11-20\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/klts/2012/klts_2012_2014-11-20_tie_001_fi.html). (Luettu 3.7.2015.)
- Tilastokeskus 24.10.2017. Kulttuurialojen työllisyyden ja arvonlisäyksen osuus kansantaloudesta pysyi vuonna 2015 edellisen vuoden tasolla. <http://findikaattori.fi/fi/91>. (Luettu 24.11.2017.)
- Tirronen, Anniina 2007. Tampereen kaupungin päivähoiton ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Johtamistieteiden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Tolkki, Helena; Airaksinen, Jenni & Kyösti, Anne 2017. Hajota, kokoa ja hallitse. Kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien suhde – uhat ja mahdollisuudet. Kaitse-hanke, esiselvitys. Tampereen yliopisto.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2012. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 7. painos. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 9., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Tuulaniemi, Juha 2011. Palvelumuotoilu. Helsinki: Talentum.
- <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001254/125434e.pdf>. (Luettu 6.2.2010.)
- <https://en.unesco.org/themes/protecting-our-heritage-and-fostering-creativity>. (Luettu 3.7.2018.)
- Usherwood, Bob 2007. Equity and excellence in the public Library. Hampshire: Ashgate.
- Uusitalo, Sami 2007. Tilaajan ja tuottajan vuorovaikutus. Pilottihankkeen arviointia Tampereen toimintamalliuudistuksessa. Johtamistieteiden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Vakkuri, Jarmo 2009. Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? 126–151. Helsinki: Gaudeamus.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. Paras mahdollinen julkishallinto? Helsinki: Gaudeamus.

- Valkama, Pekka 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkama, Pekka; Kallio, Olavi; Haatainen, Jaana; Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS.
- Valli, Raine (toim.) 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, 5., uudistettu painos. Jyväskylä, PS-kustannus.
- Valtakunnallinen koululaiskysely 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta 2011. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 8/2011. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Valtiovarainministeriö 2009. Kohti tulevaisuuden palveluja. Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 21. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Virolainen, Jutta 2015. Kulttuuriosallistumisen muuttuvat merkitykset. Verkkojulkaisu 26. Helsinki: Cupore.
- Välikoski, Tuula-Riitta; Kostianen, Emma; Kyllönen, Ella & Mikkola, Leena (toim.) 2005. Prologi, puheviestinnän vuosikirja 2005. Jyväskylä: Prologos ry.
- Øvretveit, John 2005. Public Service Quality Improvement. Teoksessa Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence E. Kr. & Pollitt, Christopher (eds.) 2005. The Oxford Handbook of Public Management, 537–562. Oxford: Oxford University Press.

## Haastattelut ja kyselyt

Sähköpostikysely kuntien kulttuuritoimille keväällä 2009: Hämeenlinna, Rovaniemi, Tampere.

Sähköpostikysely kuntien kulttuuritoimille keväällä 2010: Kempele, Kiiminki, Kitee, Oulunsalo, Raisio, Sastamala.

Kirjallinen vastaus kyselyyn 2009: Rovaniemen kaupungin tilaajapäällikkö Marja Widenius.

Haastattelu 16.6.2010: Tampereen kaupungin tilaajapäällikkö Tuula Martikainen.

Kysymykset kuntien kulttuurijohdolle 2013 ja 2014

Joensuun haastattelut:

- 13.3.2015 kaupunginjohtaja Kari Karjalainen
- 13.3.2015 tilaajaohaja Janna Puumalainen
- 26.2.2013 ja 13.3.2015 kulttuuri- ja kirjastopalvelujen johtaja Rebekka Pilppula

Kahdeksan kaupungin kulttuurin johdon haastattelut elo-lokakuussa 2018

**A Imatra** (hyvinvointilautakunta)  
elämänlaatupalveluiden johtaja

**A Raasepori** (kulttuuri kuuluu konsernipalvelujen kaupunkikehittämiseen)  
vs. kehityspäällikkö

**B Kotka** (elinvoimalautakunta)  
vt. kulttuurijohtaja

**B Mikkeli** (hyvinvoinnin ja osallisuuden lautakunta)  
kulttuuripäällikkö

**C Hämeenlinna** (sivistys- ja hyvinvointilautakunta)  
sivistys- ja hyvinvointijohtaja

**C Vaasa** (kulttuuri- ja liikuntalautakunta)  
kulttuuripäällikkö

**D Kuopio** (hyvinvoinnin edistämisen lautakunta + ehkä muuallakin)  
apulaiskaupunginjohtaja

**D Lahti** (liikunta- ja kulttuurilautakunta)  
sivistysjohtaja

## LIITE 1

### **Kunnallisen kulttuurin käsitteitä**

*Kulttuurille* ei ole yksiselitteistä määritelmää (opetusministeriö 2009a, 10). Opetusministeriö luonnehtii kulttuuria kahdesta näkökulmasta: 1) kulttuuri liittyy ihmisten ja yhteisöjen identiteettiin ja elämäntapaan 2) kulttuuri on luovia merkityksenantoja, toimintoja ja käytäntöjä sosiaalisessa maailmassa (opetusministeriö 2009a, 14). Kulttuurinäkemyksessä keskeistä on prosessit ja niiden dynaamisuus sekä kulttuurin muuttuvuus (Maunu Häyrynen 2009, 7).

*Kulttuuripalvelut, -toiminta ja -toimi* sekä *-työ* ovat synonyymejä, koska kaikki kolme termiä tarkoittavat kunnallista kulttuurityötä asukkaiden hyväksi. Erityisesti 'kulttuuripalveluihin' sisältyy asiakaslähtöisyys ja kunnan peruspalelun tehtävä (Karttunen 2011, 11–12). Purontaus (2008, 20–21) tiivistää kuntien kulttuurityöksi kunnassa tuotettavat julkiset kulttuuripalvelut sekä resursoinnin taiteen ja perinteen harrastukseen.

### **Sopimuksellisuuskäsitteitä**

*Palvelu* eroaa konkreettisista tuotteista ainakin siinä, että niitä ei voi varastoida vaan ne kulutetaan samalla kun ne tuotetaan. Palvelut ovat ainakin osaksi aineettomia, ne ovat prosesseja tai toimintasarjoja ja myös asiakas osallistuu palvelutapahtumaan. (Kuopila et al. 2007, 13–14.)

*Sopimuksellisuus* tarkoittaa solmittuja sopimuksia ja väljiä sopimuksen kaltaisia järjestelyjä, joilla julkishallinnossa taataan hyödykkeiden ja palvelujen tuotanto ilman julkishallinnon omaa tekemistä (Hyyryläinen 2004, 9–10, 48). Sopimuksellisuus sisältää sekä sopimusohjauksen eli sopimuksilla johtamisen että sopimustenhallinnan eli sopimusten johtamisen (mts. 20–21).

*Sopimus* ohjaa palveluiden tuottamista ja siinä konkretisoituu osapuolten vastuunjako. Sopimuksen tavoitteena on saavuttaa tilaajan asettamat tavoitteet. Tärkeimmät sovittavat asiat ovat palvelun sisältö, määrä, hinta ja laatu sekä palvelun asiakkaat. (Kuopila et al. 2007, 13.)

*Vaikutus* on se, johon tilaaja tuotetta tai palvelua tilatessaan pyrkii (Rannisto 2007b, 54).



## LIITE 2

*Ensimmäisessä sähköpostikyselyssä keväällä 2009 esitetyt kysymykset kolmen kaupungin kulttuurijohdolle: Hämeenlinna, Rovaniemi, Tampere*

1. Mitä etua palvelusopimuksista on kulttuurin tilaajalle/tuottajalle?
2. Millaista yhteistyötä tilaaja ja tuottaja tekevät sopimusten luonnostelussa ja seurannassa.
3. Kuinka henkilöstö on ollut mukana palvelusopimusten teossa?
4. Miten sopimusta ja palveluiden laatua arvioidaan?
5. Miten toiminnan joustavuus on saatu kirjattua sopimukseen?
6. Mitä neuvoja annatte noviisille?

*Toisessa sähköpostikyselyssä keväällä 2010 esitetyt kysymykset:  
Kempele, Kiiminki, Kitee, Oulunsalo, Raisio ja Sastamala*

### **Hyvä kollega, auta palvelusopimusten tekemisessä ja tutkimisessa**

Selvitän kunnan sisäisten palvelusopimusten käyttöä kunnallisten kulttuuripalveluiden järjestämisessä. Minulla on kaksi tavoitetta: 1) kerään tietoja Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan tutkielmaani ja 2) opettelen tekemään hyviä palvelusopimuksia Kouvolan kaupungissa, jossa toimin kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden palvelujohtajana.

Vastaathan kuukauden aikana kysymyksiini, mielellään sähköpostitse. Tulen myös kernaasti haastattelemaan sinua, jos suot aikaasi. Lähetän sinulle gradututkimukseni kesällä.

### **Kiitos yhteistyöstä.**

Anne Eriksson  
Kouvolan kulttuuritoimenjohtaja  
Varuskuntakatu 11  
45100 Kouvola  
puh.02061 58492

1. Mitä etuja saavutetaan, kun kuntaorganisaation sisällä sovitaan kulttuuripalveluiden järjestämisestä palvelusopimusten avulla?
2. Millaista yhteistyötä kulttuuripalveluiden osapuolet tekevät sopimusten laadinnassa ja seurannassa?
3. Kuinka henkilöstö on osallistunut palvelusopimusten tekoon?
4. Miten sopimuksia ja palveluiden laatua arvioidaan?
5. Miten palvelusopimusprosessia ohjataan kaupunkiorganisaatiossa?
6. Mitä muuttaisit seuraavissa palvelusopimuksissa tai sopimusprosessissa?
7. Mitä muuta haluat kertoa kulttuurin palvelusopimuksista?

## **Tutkimusteemat ja haastattelukysymykset kahdeksan kaupungin kulttuurijohdolle 2018**

### Mikä rooli kulttuuripalveluilla on kunnassa?

1. Mihin tavoitteisiin kulttuuripalveluilla pyritään?
2. Mikä on asiakkaan/asukkaan rooli kulttuurissa?
3. Mitkä ovat kunnan kulttuuripalvelujen keskeisimmät yhteistyötahot ja missä asioissa?
4. Tarvitaanko kunnan omaa kulttuurituotantoa? Miksi/miksei?

### Miten sopimuksellisuutta hyödynnetään kulttuuritoiminnan johtamisessa?

5. Miten sopimuksellisuus sopii kulttuuripalveluihin?
6. Millaisia sopimusprosesseja on kulttuuripalveluissa?
7. Lisääntyvätkö ostopalvelut lähivuosina? (Onko riittävästi tuottajia?)
8. Onko kunnassa kulttuuri- tai palvelustrategiaa?

### Millainen on kunnan kulttuurin tulevaisuus?

9. Mitä on tehokkuus kunnan kulttuurissa?
10. Millainen on kunnan kulttuuriverkosto nyt ja jatkossa?
11. Mitä hyötyjä ja haasteita maakuntavalmistelussa on kulttuurin näkökulmasta?
12. Millaista yhteistyötä kunta voisi tehdä maakunnan, kolmannen sektorin ja yrittäjien kanssa?

LIITE 4

Tutkitut kaupungit vuonna 2018

Kaupunki ja sen visio	Strategiatavoitteet	Asukkaita 31.12.18	Kulttuurin vastuulautakunta
Hämeenlinna Uudistuva, elinvoimainen, turvallinen ja aito kulttuurikaupunki Suomen kasvukäytävällä.	1. elinvoimainen asumiskaupunki 2. resurssiviisas kaupunki 3. hyvinvointia edistävä kaupunki	67 532	Sivistys- ja hyvinvointilautakunta - varhaiskasvatus - opetus ja koulutus - nuoriso- ja liikuntapalvelut - kirjasto, museo, kulttuuri - taiteen perusopetus - vapaan sivistystyön tilaaminen - hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
Imatra Hyvinvoinnin ja yrittämisen rajakaupunki Imatra on houkutteleva, viihtyisä ja laadukas yrittämisen ja asumisen kaupunki Imatra tunnetaan elinvoimaisena, vireänä ja kansainvälisenä rajakaupunkina. Imatralla asukkaan on hyvä elää, vierailijan viipyä ja yrittäjän sekä elinkeinoelämän menestyä naapurien ja ympäristön kanssa sopusoinnussa.	1. uudistuvat toimintatavat 2. hyvinvoinnin edistäminen 3. elinvoimaisuuden vahvistaminen	26 932	Hyvinvointilautakunta - varhaiskasvatus - opetus ja koulutus - nuoriso- ja liikuntapalvelut - kirjasto, museo, teatteri - musiikki- ja työväenopisto - maahanmuuttajapalvelut
Kotka Väylä uusiin mahdollisuuksiin.	1. oppiva ja yrittävä Kotka 2. upean elinympäristön Kotka 3. yhteinen Kotka	52 883	Elinvoimalautakunta - vetovoiman ja elinkeinopalvelujen kehittäminen - kulttuuritoiminta, tapahtumat - kirjasto, museo - kaupungin viestintä - osallistumismahdollisuuksien kehitys
Kuopio Hyvän elämän pääkaupunki. Terveysttä, elinvoimaa ja arjen rikkautta.	1. kasvava Kuopio 2. hyvinvoiva Kuopio 3. resurssiviisas Kuopio 4. uudistuva Kuopio	118 664	Hyvinvoinnin edistämisen lautakunta - kirjasto, museo, orkesteri - elokuva, teatteri - kulttuuripalvelut
Lahti Rohkea ympäristökaupunki.	1. elinvoima 2. uudistuminen 3. yhteisöllisyys	119 951	Liikunta- ja kulttuurilautakunta - liikuntapalvelut - kaupungin museo, -orkesteri, -teatteri - liikunnan ja kulttuurin yhteiset palvelut
Mikkeli Teemme yhdessä Saimaan kauniin Mikkelin.	1. hyvän elämän Mikkeli 2. kestävän kasvun Mikkeli 3. korkean osaamisen ja yrittäjyyden Mikkeli	53 818	Hyvinvoinnin ja osallisuuden lautakunta - kirjasto- ja tietopalvelut - orkesteri, museo - yleiset kulttuuripalvelut
Raasepori Ihana Raasepori toimii kestävästi.	1. ihana Raasepori 2. toimiva Raasepori 3. kestävä Raasepori	27 592	Kaupunginhallituksen kaupunkikehitysjaosto - konsernipolitiikka, kiinteistöstrategia - toiminta- ja taloussuunnittelu - kulttuuri, elinkeino- ja kehitysasiat
Vaasa Pohjolan energiapääkaupunki – virtaa hyvään elämään	1. hyvinvointi 2. vahva talous 3. henkilöstö, osaaminen, johtaminen	67 552	Kulttuuri- ja liikuntalautakunta - kulttuuri, kirjasto, museo, teatteri, orkesteri - liikuntapalvelut