

Kultur på olika villkor

– en studie om variationer i hur kommunerna förverkligar
lagen om kommunernas
kulturverksamhet

Avhandling pro gradu

Offentligt ledarskap

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

Annika Huhtala 1800430

Handledare: Siv Sandberg

Åbo, våren 2022

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling pro gradu

Ämne: Offentligt ledarskap	
Författare: Annika Huhtala	
Arbetets titel: Kultur på olika villkor – en studie om skillnader i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet	
Handledare: Siv Sandberg	
Abstrakt: <p>Kulturpolitiken är ett politikområde som traditionellt präglats av hög grad av politisk konsensus. De nationella kulturpolitiska målsättningarna är ofta vagt formulerade och kommunerna har stora friheter då det gäller verksamhetens utformning. Samtidigt har kommunerna ansvar för att tillgodose kommuninvånarnas och kulturaktörernas olika behov och att i verksamhetens utformning beakta centrala demokratiprinciper och grundläggande fri- och rättigheter. Lagen om kommunernas kulturverksamhet utgör ramarna för verksamheten men kommunerna avgör själva verksamhetens omfattning och innehåll. Tidigare forskning har konstaterat bland annat stora regionala skillnader i tillgången till kulturtjänster.</p> <p>Syftet med denna avhandling är att med hjälp av en totalundersökning av kommunerna i Fastlandsfinland undersöka om det finns skillnader i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och att analysera vad skillnaderna kan bero på. Data som använts i den empiriska undersökningen består av datamaterial som Institutet för hälsa och välfärd – THL har samlat in genom en nationell enkätundersökning 2019. Datamaterialet har kompletterats med kommunbeskrivande data i form av officiell statistik.</p> <p>För att nyansera kommunernas kulturverksamhet utvecklas en analysram utgående från tre demokratidimensioner som Geir Vestheim har identifierat inom kulturpolitiken. Idéer, normer och värderingar, fördelning av ekonomiska resurser och delaktighet och tillgänglighet utgör den empiriska undersökningens beroende variabler som egenskaper i kommunernas politiska och demografiska omständigheter, undersökningens oberoende variabler, analyseras mot.</p> <p>Resultatet indikerar att det finns variationer i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och att kommunernas politiska demografiska och demografiska omständigheter samvarierar med verksamhetens utformning. Vidare forskning krävs för att kartlägga de kausala sambanden.</p>	
Nyckelord: kulturpolitik, kulturverksamhet, lagen om kommunernas kulturverksamhet, kommunernas lagstadgade uppgifter, politisk struktur, demografisk utveckling, demokratidimensioner, informationsstyrning, resursstyrning, delaktighet, tillgänglighet	
Datum:	Sidoantal: 72
Abstraktet godkänt som mognadsprov:	

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	2
Tabell och figurförteckning.....	3
1 Inledning.....	4
1.1 Bakgrund och problem	4
1.2 Syfte och forskningsfråga.....	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Disposition.....	8
2 Kulturpolitik – centrala begrepp och strukturer	10
2.1 Centrala begrepp.....	10
2.2 Kulturpolitiken som politikområde	14
3 Kommunernas kulturverksamhet.....	17
3.1 Bakgrund – statlig styrning inom offentlig sektor.....	17
3.1.1 Förhållandet mellan stat och kommun	17
3.1.2 Kategorisering av kommunens lagstadgade uppgifter.....	20
3.2 Kulturpolitisk styrning	21
3.3 Kommunerna som kulturfinansiärer.....	23
3.4 Beroende variabler – kommunernas kulturverksamhet	25
3.4.1 Kunskap, legitimitet och koncensus	26
3.4.2 Pengar som styrmedel – engagemang och faktiska prioriteringar.....	27
3.4.3 Delaktighet och tillgänglighet	28
4 Hypotesformulering.....	31
4.1 Oberoende variabler	31
4.1.1 Politisk struktur	31
4.1.2 Demografisk utveckling	35
4.1.3 Demografisk försörjningskvot.....	37
5 METOD OCH MATERIAL.....	39
3.1 Upplägg och genomförande	39
3.2 Forskningsdesign.....	39
3.3 Datainsamlingsmetod och material	41
3.4 Databearbetning.....	44
3.5 Dataanalys	50
3.6 Validitet och reliabilitet.....	50
6 ANALYS OCH RESULTAT	53
6.1 Variationen i kulturverksamhetens utformning och kommunegenskaper	53
6.2 Politiska och demografiska egenskaper och kommunernas kulturverksamhet	60
7 AVSLUTANDE DISKUSSION	62

7.1 Sammanfattning.....	62
7.2 Diskussion.....	63
7.3 Fortsatt forskning.....	64
7.4 Avslutning.....	65
KÄLLFÖRTECKNING.....	66

Tabell och figurförteckning

Tabell 1 Kulturverksamhet euro per invånare fördelat per statistisk kommungruppering.....	27
Tabell 2 Kulturutgifter fördelning per verksamhet, euro per invånare.....	28
Tabell 3 Sammanfattning av beroende variabler för mätning av variationer i kommunernas kulturverksamhet.....	30
Tabell 4 Summering av oberoende variabler och hypoteser om verksamhetens omfång.....	38
Tabell 5 Behandling av styrdokument, förtroendevalda.....	45
Tabell 6 Behandling av styrdokument, ledningsgrupp.....	46
Tabell 7 Målsättningar i verksamhets- och ekonomiplanen, andel i procent.....	46
Tabell 8 Resurser i verksamhets- och ekonomiplanen, andel i procent.....	47
Tabell 9 Incitament för att förbättra tillgängligheten, andel i procent.....	47
Tabell 10 Riktad verksamhet, andel i procent.....	48
Tabell 11 Invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande.....	48
Tabell 12 Mandatfördelningen i kommunalvalet 2017.....	49
Tabell 13 Deskriptiv statistik av beroende variabler.....	54
Tabell 14 Deskriptiv statistik av oberoende variabler.....	54
Tabell 15 Informationsstyrning; styrdokument, fördelning kommungrupp.....	55
Tabell 16 Informationsstyrning; strategiskt arbete, fördelning kommungrupp.....	56
Tabell 17 Resursstyrning och regleringar, fördelning kommungrupp.....	57
Tabell 18 Tillgänglighet, fördelning kommungrupp.....	57
Tabell 19 Delaktighet, fördelning kommungrupp.....	58
Tabell 20 Korstabulering, informationsstyrning.....	60
Tabell 21 Korstabulering, resursstyrning och regleringar.....	61
Tabell 22 Korstabulering, tillgänglighet och delaktighet.....	61
Figur 1 Den genomsnittliga väljarpositionen för varje parti i Finland. Vänster-höger positioner på x-axeln och TAN-GAL på y-axeln. (Grönlund & Strandberg 2019).....	34
Figur 2 Fördelning behandling av styrdokument.....	59
Figur 3 Fördelning strategiskt arbete.....	59

1 Inledning

1.1 Bakgrund och problem

Kulturpolitiken styr den offentligt finansierade konst- och kulturverksamheten. Statens kulturpolitiska strategi kan ses som kulturpolitikens teori, medan kulturverksamheten i praktiken utförs i kommunerna (Silvanto 2004). Den nationella lagstiftning som definierar kulturverksamhetens syfte och målsättningar kombineras med stor frihet för kommuner att efter skiftande förhållanden utveckla sina egna lösningar. Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande norm i Finland och det här har bidragit till stora variationer i kulturverksamhetens utformning och organisering mellan olika kommuner och regioner. Decentraliseringen av kulturpolitiska mål ställer den kommunala organisationen och dess problemlösningsförmåga ställvis inför stora utmaningar. Under vilka förutsättningar genomförs den offentliga kulturpolitiken på den kommunalpolitiska nivån?

Den allmänna kulturverksamheten hör till kommunernas basservice och därmed till de uppgifter som staten ålägger kommunerna som är lagstadgade och beroende av anslag. Kommunerna avgör själva om kulturverksamhetens omfattning, kompetensbehov och förvaltnings- och servicestruktur. I tider av ansträngd kommunekonomi har kommunerna varit tvungna att göra prioriteringar mellan kulturverksamheten och andra offentligt finansierade verksamheter som vård, skola och omsorg. I och med vårdreformen, vars införandelag trädde i kraft 1 juli 2021, kommer kulturens och bildningens roll att betonas i kommunerna då ansvaret för social- och hälsovården förs över på de nya välfärdsområdena.

I en stor del av kommunerna består kulturverksamheten huvudsakligen av statsandelsverksamheten till vilken det beroende av kommun hör museum, teatrar, orkestrar och konstskolor. Kommunernas engagemang i kulturpolitiken och kulturverksamhetens utbud varierar och de olika omständigheterna i kommunerna gör att de har olika förutsättningar att kunna bedriva en effektiv kulturpolitik. I mars 2019 trädde en ny lag om kommunernas kulturverksamhet (166/ 2019) i kraft. För att uppnå målsättningarna i den nya lagen förväntas kommunerna utforma lösningar som beaktar de lokala förutsättningarna. Stöder de rådande strukturerna, politiska partierna och andra intressenter framväxten av lokal kompetens inom området eller kommer skillnaderna mellan kommunerna att fortsätta öka?

Finland håller på att differentieras alltmer och de regionala skillnaderna ökar. Trenden har varit att landsbygden avfolkas och invånarna, välfärden, bildningen och servicen koncentreras till de största städerna och med omgivande kranskommuner. Den här utvecklingen är inte unik för Finland även om den krympande glesbygden är allra tydligast här. Urbanisering är en trend i hela världen. Den pågående COVID-19 pandemin har lett till en viss förändring i urbaniseringskurvan. Enligt statistiken har pandemin ökat på flytten från stad till landsbygd. De som vunnit mest är stadsnära landsbygdsområden, främst i södra Finland. En faktor som påverkar rörelsemönstret är de förbättrade möjligheterna till distansarbete.

Samtidigt som industrin och jordbruket mister arbetstillfällen förväntas kulturproduktionen generera nya arbetsplatser. Digital produktion, upplevelse- och kulturturism samt produktion av innehåll som stöder kulturarvet är exempel på sådana branscher i utveckling. Kultur kopplas ofta till kommunens attraktionskraft. Kulturarvet lyfts synligt fram även om de faktiska satsningarna kan vara marginella. Kulturen är en viktig del av kommuninvånarnas identitet och kan anses främja anknytning till samhället vilket också används i samband med integration. Tillgången till kulturtjänster är ojämnt fördelad och den offentliga kulturpolitiken på lokal nivå präglas av stora lokala variationer. Tidigare forskning har identifierat variation i den geografiska spridningen, myndighetsstrukturer och olika grad av regionalt och lokalt handlingsutrymme. Bland annat dessa faktorer har bidragit till en utveckling / situation där en del kommuner endast tillhandahåller service som motsvarar lagstadgat minimi medan andra kommuner har ett levande kulturliv och ett digert kulturutbud.

Begreppet effektkedja används för att beskriva processen för produktionen av välfärdstjänster. Först formuleras de politiska målen det vill säga vilka tjänster som ska produceras och för vem, sen riktas det resurser i form av budget för att i det här fallet kommunen ska kunna förverkliga målen och producera aktiviteterna. Till sist är det frågan om måluppfyllnad, har man åstadkommit det resultat man hade förväntat sig? Måluppfyllnaden beror olika faktorer som inte alltid beror på kommunen i sig utan det finns en mängd olika omständigheter som kan påverka, försvåra eller skapa hinder för att nå upp till målen som gäller för just den specifika verksamheten.

1.2 Syfte och forskningsfråga

Syftet med avhandlingen är att undersöka vilka faktorer som har betydelse för hur kommunerna utför den offentliga kulturpolitiken på lokal nivå.

Avsikten är att i avhandlingen granska variationen i hur kommunerna förverkligar den offentliga kulturpolitiken på lokal nivå genom att analysera hur kommunerna uppfyller målsättningarna i lagen om kommunernas kulturverksamhet. I den teoretiska referensramen redogörs för de element i den offentliga politikens utformning som skapar möjligheterna till variation i hur kommunerna förverkligar kulturpolitiken. Kunskap om vilka faktorer som påverkar utförandet är viktigt för organisering av verksamheten i lägen då verksamhetsförutsättningarna ändras. Avsikten är inte att väga olika värden mot varandra.

Ambitionen är att med hjälp av de demokratidimensioner som professor Geir Vestheim (1946–2021) identifierat inom kulturpolitiken beskriva hur den offentliga kulturpolitiken verkställs på lokal nivå och att kartlägga de faktorer som kan tänkas förklara skillnaderna mellan olika kommuner vad gäller servicens organisering och kommuninvånarnas förutsättningar till jämlik tillgång till konst och kultur.

Temat är kommunerna som främjare av konst och kultur. De samhälleliga frågor som avhandlingens tema tangerar är frågor om hur den offentliga kulturpolitiken fungerar på lokal nivå och skillnaderna mellan olika kommuner vad gäller verksamhetens organisering och kommuninvånarnas förutsättningar till jämlik tillgång till konst och kultur.

Den övergripande frågeställningen lyder:

- *Vilka variationer finns det i hur kommunerna förverkligar Lagen om kommunernas kulturverksamhet och vad beror de på?*

För att nyansera bilden av kommunernas kulturverksamhet mäts verksamheten utgående från tre av de demokratidimensioner som Geir Vestheim (2008) har identifierat inom kulturpolitiken. Demokratidimensionerna som Vestheim identifierat är idéer, normer och värderingar, fördelning av ekonomiska resurser till kulturliv och kulturproduktion, delaktighet och tillgänglighet, institutionella strukturer och beslutsprocesser samt aktörer och intressenter i

policyprocessen. Tre av dessa dimensioner utgör den empiriska undersökningens *beroende variabler* som egenskaper i kommunernas politiska och demografiska omständigheter, *undersökningens oberoende variabler*, analyseras mot.

Frågeställningen kommer att besvaras genom att med stöd av variablerna formulera hypoteser om faktorer i de lokala omständigheterna som förväntas påverka kulturverksamhetens utformning. Den första dimensionen handlar om *idéer, normer och värderingar*. Idéer, normer och värderingar anknyter till vilka grundläggande principer som kommer till uttryck exempelvis i skrivna policydokument och i den kulturpolitiska debatten. Den beroende variabeln är grad av **informationsstyrning** (kunskap, legitimitet och konsensus).

Den andra dimensionen handlar om fördelningen av ekonomiska resurser. Fördelningen av ekonomiska resurser har att göra med kulturbudgetens storlek men också vem som betalar, och resursfördelningen mellan olika konst- och kulturverksamheter. Den beroende variabeln är **resursstyrning och regleringar**.

Den tredje dimensionen fokuserar på delaktighet och tillgänglighet. Delaktighet och tillgänglighet berör frågor om vem som deltar och i vilken slags kulturutbud och om det subventionerade kulturutbudet är tillgängligt för alla. Den beroende variabeln är **målstyrning** och omfattar verksamhetens tillgänglighet och delaktighet.

Data består av sekundärdata som samlats in av Institutet för hälsa och välfärd (THL) och som kompletteras med kommunbeskrivande data. Datamaterialet baserar sig på en totalundersökning omfattande samtliga kommuner i Fastlandsfinland och som genomfördes av THL våren 2019.

1.3 Avgränsningar

Kulturverksamheten präglas av en annan logik än ekonomisk vinstmaximering. Skillnaderna i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet åskådliggörs genom att operationalisera och analysera de olika demokratidimensionerna som Geir Vestheim identifierat inom kulturpolitiken.

Det är viktigt att känna till kontexten för att kunna tolka variablerna på ett betydelsefullt sätt. Målsättningen är att genom användning av ett begränsat antal variabler få jämförbara data.

Det arbete i kommunerna som utförs på frivillig basis finns inte statistikfört någonstans, men är av stor betydelse. Statistik och indikatorer berättar inte i sig någonting utan data måste analyseras omsorgsfullt. En grundläggande analys förutsätter också annan kunskap om omgivningen.

Kulturutgifterna per invånare används ibland för att åskådliggöra de stora skillnaderna i verksamheten mellan olika kommuner. Utgifterna berättar i sig inte någonting om tjänsternas kvalitet eller tillgång, eller de lokala omständigheter som påverkar verksamheten. Kostnaderna påverkas förutom av servicebehovet av många andra aspekter som tillgången till privat och offentlig service och hur effektivt tjänsterna produceras. Kulturutgifterna kan vara höga i förhållande till behovet för att kommunen fattat ett medvetet beslut att producera mer eller bättre service eller så förverkligas inte tjänsterna på ett effektivt sätt. Bakgrunden till lägre kostnader kan i sin tur bero på att tjänsterna produceras på ett välfungerande sätt eller att resurserna inte räcker till att producera adekvat service. För kommuner vars utgifter avviker från landets genomsnitt är det skäl att granska andra aspekter som påverkar detta så som kundnöjdhet, tjänsternas effektivitet, tillgänglighet, tillgång och tillräcklighet.

1.4 Disposition

Avhandlingen består av sju kapitel. Inledningsvis presenteras bakgrunden till avhandlingen och problemformulering, syftet formuleras och motiveras och studiens begränsningar redogörs. Kapitel 2 redogörs centrala begrepp och målsättningarna i lagen om kommunernas kulturverksamhet. Kapitlet omfattar den finska kulturpolitikens utveckling i huvuddrag och en redogörelse för vad som är kännetecknande för kulturpolitiken. Målsättningen är att i kapitel 3 ge läsaren en överblick av de element i den offentliga politikens utformning som skapar möjligheter till variation i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet. Vidare presenteras undersökningens beroende variabler, som utgörs av olika dimensioner av kulturverksamheten och med hjälp av vilka skillnader i förverkligandet av målsättningarna i lagen om kommunernas kulturverksamhet undersöks. I kapitel 4 följer en genomgång av undersökningens oberoende variabler som är valda lokala omständigheter som antas ha betydelse för utfallet. Utgående från antaganden om samvariation mellan politisk

organisation, demografisk försörjningskvot och kommunstorlek och kommunernas kulturverksamhet formuleras tre hypoteser för den empiriska delen. Kapitel 5 omfattar redogörelse för de metodologiska övervägandena, den empiriska undersökningens upplägg och genomförande. I kapitel 6 analyseras och presenteras den empiriska undersökningens resultat. Sammanfattning och avslutande diskussion följer i kapitel 7.

2 Kulturpolitik – centrala begrepp och strukturer

2.1 Centrala begrepp

Kultur och kulturpolitik

Begreppet kultur kan förstås på olika sätt och det kan beroende på sammanhang förstås i snävare eller mer omfattande bemärkelse. Eftersom fokus i avhandlingen ligger på kommunernas kulturverksamhet är det centrala i sammanhanget att förstå syftet med kommunernas kulturverksamhet och de institutionella faktorer och politiska strukturer som påverkar utformningen av den offentliga kulturpolitiken på lokal nivå.

Kommunens kulturväsende avser den konst- och kulturverksamhet som kommunerna ordnar och begreppet inbegriper också kulturförvaltningen. Begreppet allmän kulturverksamhet som används i utvärderingen av basservicen och övrig kulturverksamhet som används i statistiken över kommunernas driftsekonomi används för att beteckna den kulturverksamhet som kommunerna tillhandahåller. (RP 195/2018). Kommunerna kan ordna kulturverksamheten själva eller i samverkan med andra kommuner eller genom att på annat sätt ordna eller stöda till exempel kulturella evenemang, föreställningar eller konserter.

Kulturpolitik omfattar det offentliga målet och syftet med att stötta kultur. Undervisnings- och kulturministeriet och andra statliga myndigheter ska skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet har indelat de kulturpolitiska verksamhetsområdena enligt följande (okm.fi): konstens och kulturens branscher, muséer och kulturarvet och kreativ ekonomi. Indelningen kan anses spegla tre olika definitioner av kultur. Ilkka Heiskanen utgår från definitionen i Europarådets rapport *In from the Margins* (In från marginalen) 1997 och särskiljer mellan tre nivåer av definitioner för kulturbegreppet. I den första, A-definitionen uppfattas kultur som ett uttryck för det mänskliga livet och omfattar så gott som allting, bland annat traditioner och värderingssystem. Definitionen motsvarar till sin omfattning Unescos definition av kultur. Fokus för den andra, B-definitionen, ligger på konstnärliga och kulturella aktiviteter som relaterar till exempelvis upphovsrätt och kulturindustri. Den tredje, något snävare C-definitionen anknyter till konstnärligt arbete och institutionerna kopplade till det. De ovannämnda definitionskategorierna kompletterar och delvis överlappar varandra. C-nivån utgör basen som den nationella kulturhelheten bygger vidare på (Heiskanen et al 2015, s. 20-21).

Lagen om kommunernas kulturverksamhet

Kommunens uppgifter i fråga om anordnandet av kulturverksamhet framgår ur 3 § i lagen om kommunernas kulturverksamhet. I enlighet med lagen ska kommunerna:

- 1) främja likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst,*
- 2) skapa förutsättningar för professionellt konstnärligt arbete och professionell konstnärlig verksamhet,*
- 3) främja utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa,*
- 4) erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturfostran inom kulturens och konstens olika former och områden,*
- 5) främja bevarande och bruk av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten,*
- 6) främja kultur och konst som en del av invånarnas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet samt den lokala och regionala livskraften,*
- 7) främja kulturell samverkan och internationell verksamhet samt utföra andra åtgärder som har samband med kultur och konst.*

Lagstiftningen anger ramarna för kommunernas kulturverksamhet, men kommunerna beslutar själva om verksamhetens omfattning och resurser. Kommunerna ska ordna kulturverksamheten så att kommuninvånarna har lika möjligheter att ta del av en mångsidig kulturverksamhet. I praktiken betyder det att verksamheten ska vara tillgänglig för olika befolkningsgrupper. Inga grupper får diskrimineras och verksamheten ska förverkligas så att de lokala förhållandena och behoven hos olika befolkningsgrupper tas i beaktande. Kommunerna ska skapa förutsättningar för professionellt konstnärligt arbete och verksamhet vilket kan förverkligas till exempel genom upprätthållande av museum eller teatrar. Kommunerna kan vidare omfatta procentprincipen i samband med nybyggen, upplåta faciliteter, betala skäliga ersättningar och anordna utbildning för att möjliggöra professionell konst och kulturverksamhet. Kommunerna ska anlita expertkompetens vid ordnandet av kulturverksamhet. Ett råd, bestående av representanter för konst- och kulturfältet kan tillsättas, utgående från principen om kollegial bedömning, för att fatta besluten om bidragen. Utöver den professionella konst- och kulturverksamheten ska kommunen också främja medborgarverksamhet som anknyter till verksamhetsområdet. Det kan ske exempelvis genom verksamhetsunderstöd och bidrag till lokala föreningar och

subventionering av hyreskostnader. Kommunerna ska erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturfostran. Vanligast är att kommunerna erbjuder grundläggande konstundervisning inom musik, bildkonst och dans. Exempel på andra konstområden arkitektur, hantverk, mediekonst, ordkonst, cirkuskonst och teater. Ca 47 procent av de läroanstalter som ger grundläggande konstundervisning drivs av kommunen. En del av dem är medborgarinstitut (RP 195/2018). Kommunerna kan som en del av främjandet av kulturarvet och utvecklandet av den lokala identiteten bevara bl.a. kulturlandskap, miljöhelheter och gamla byggnader och upprätthålla och sprida information om seder och traditioner. Konst och kultur främjar invånarnas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet och den lokala och regionala livskraften. Genom att utvidga konstens- och kulturens verksamhetsområden får allt fler möjlighet att ta del av de positiva effekterna. Kommunen kan förverkliga konst- och kulturprojekt till exempel i social och hälsovården eller för att minska segregeringen mellan olika stadsdelar. Kulturell samverkan och internationell verksamhet kan främjas genom samarbeten mellan olika sektorer och på olika nivåer och genom att öka den interkulturella dialogen mellan olika befolkningsgrupper.

Konstens autonomi

I Finland omfattas, liksom i de flesta västerländska demokratier, principen om konstens autonomi. Med konstens autonomi eller frihet avses konstens och konstnärens obundenhet i förhållande till omgivande faktorer. Konstens frihet anknyter till yttrandefriheten som är en mänsklig rättighet. I praktiken förverkligas konstens autonomi genom att offentligt stöda, upprätthålla och förstärka konstens verksamhetsförutsättningar genom att röja hinder som begränsar konstens fria val. Frågor som berör konstens autonomi och konstens samhällsansvar bildar ett för kulturpolitiken centralt spänningsfält. Då konstens autonomi granskas som samhällspolitiskt element kan tre dimensioner särskiljas. Den normativa autonomin strävar till att skydda uttryckligen konsten och fokus ligger på den enskilda konstnären, produktionsgruppen eller stilriktningens yttrandefrihet. Konstens organisatoriska autonomi skyddar intresseorganisationers, föreningars och andra sammanslutningars verksamhetsfrihet i förhållande till andra samhällssektorer. Förvaltningens autonomi innebär i sin tur att ärenden som berör konst inom den offentliga sektorn ska behandlas skilt från övriga samhällssektorer målsättningar (Häyrynen 2015, s. 67). Principen om en armlängds avstånd innebär att det offentliga inte ska styra innehållet i konst- och kultur och beslut om understöd till bestämda konstformer, enskilda konstnärer eller kulturverksamheter ska fattas av organ och institutioner

som är sammansatta av experter med förvaltningsmässigt avstånd till politikerna (Vestheim 2008, s.57). Staten och kommunerna avsätter medel för konst och kultur men beslutar inte hur medlen fördelas mellan de olika organisationerna eller enskilda konstnärerna. Utgångspunkten är att ett råd, eller en kommission tillsätts för att fatta besluten om bidragen och beslutsprocessen utmärks av s.k. kollegial bedömning. Tanken bakom kollegial bedömning är att främja konst av hög kvalitet och att de som företräder fältet anses ha en bättre uppfattning om hurdan den konsten kan tänkas vara.

Konstens och kulturens instrumentalisering

Bland annat Geir Vestheim har argumenterat för att när ett samhällsområde blir politiserat blir det samtidigt instrumentaliserat i bemärkelsen att det tjänar som redskap eller instrument för att uppnå effekter som ligger utanför själva aktiviteten och som riktas till särskilda grupper i samhället. Vestheim menar att den offentliga politiken alltid ska utgå från det som tillgodoser medborgarnas intressen. Ur statsmaktens synvinkel menar han skiljer sig inte målsättningarna avsevärt i förhållande till andra samhällsområden (Vestheim 2008, s. 56-57). Kulturpolitiken avgränsar till många andra politikområden så som utbildnings-, social- och finanspolitik. Kultur kan kopplas till samhällets och invånarnas välfärd och utgör därmed en del av välfärdsstatens politik (Lindqvist 2015, s. 57). Kulturella välfärdstjänster avser verksamheter som utöver kulturella och konstnärliga mål också har uttalat samhälleliga mål. Det finns incitament för att motivera satsningar på kultur med de effekter de kan ha inom andra politikområden.

Den offentliga kulturpolitiken förverkligas huvudsakligen på statlig och lokal nivå, den regionala nivån har haft en mindre framträdande roll i det kulturpolitiska sammanhanget. EU-medlemskapet har haft betydelse för den kulturpolitiska utvecklingen på olika nivåer och för den regionala utvecklingen. Då statsandelssystemet för konst- och kulturinstitutioner utformades var målsättningen att trygga ett jämlikt utbud av kulturtjänster och att öka kommunernas autonomi genom att trygga verksamhetsförutsättningarna för ett riksomfattande nätverk av kulturinstitutioner. Kulturpolitikens utveckling har präglats av regionpolitiska argument. Den demografiska utvecklingen och de utmaningar som framför allt mindre, mer perifert belägna kommuner ställs inför har en tydlig regional dimension.

Kommunernas kulturverksamhet och den offentliga kulturpolitiken präglas av decentralisering och olika dimensioner av autonomi vilket antas bidra till att förklara variationerna i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet.

2.2 Kulturpolitiken som politikområde

Ett politikområde uppstår genom att det mobiliseras vilja att med samhällets medel trygga värden som upplevs som särskilt viktiga eller som ett led i försöket att lösa samhällsproblem. Ett etablerat politikområde kännetecknas av att det finns lagstiftning som reglerar verksamheten inom området, att verksamheten finansieras genom skattemedel och att det finns en organisation som besörjer för verkställandet av politiken.

Den finska kulturpolitikens utveckling

Kännetecknande för den nordiska kulturpolitiken har ansetts vara bildningsmålet, konstens autonomi, jämlikhetsperspektivet och de sociala välfärdsmålen. Kulturförvaltningen och konstinstitutionerna i Norden är i hög grad decentraliserade och den offentliga finansieringens andel är förhållandevis stor (Mangset et al 2008, s. 1-2). Med det sagt betyder det inte att det inte skulle finnas också skillnader mellan de nordiska länderna i kulturpolitikens utformning.

Den finska kulturpolitikens utveckling kan beskrivas i tre utvecklingsskeden. Kulturpolitiken etablerades som politikområde i slutet av 1800-talet då de första besluten om permanenta statliga understöd för konst fattades på 1860-talet. Den tidiga kulturpolitiken omfattade understöd för konst. Den tidiga konst- och kulturpolitiken präglades av nationalstatens uppbyggnad och hade en enhetskulturell underton och strävan. Kulturförvaltningen och kulturpolitikens ställning inom samhällspolitiken hölls relativt oförändrade fram till 1960-talet. Under kulturpolitikens första skede präglades synen på konst av konstens frihet och autonomi. Även under det första skedet fanns viss diskussion om vad som var till fördel för nationen och konstens och kulturens roll i den kontexten. Partierna hade olika syn på hur kulturpolitiken skulle bedrivas men de kulturpolitiska frågorna väckte inte desto större samhällspolitiskt intresse. Utvecklingstrycket efter världskrigen nådde också kulturpolitikens område. I slutet av 1960-talet fick Unesco en betydande roll för den kulturpolitiska utvecklingen genom att arrangera kulturpolitiska konferenser och publicera rapporter som beskrev kulturpolitikens organisering i olika länder. Konstnärlig kvalitet uppfattades fortsättningsvis som en central

förutsättning för kultur men strävan blev nu att nå ut till en större del av befolkningen än tidigare. Det nya samhället krävde en ny typ av kulturpolitik. I praktiken handlade den nya kulturpolitiken i första hand om att förstärka kulturpolitikens roll som politik- och förvaltningsområde och om decentralisering av konstinstitutionernas funktioner, en strävan som fortfarande är aktuell idag. Ur förvaltningsperspektiv innebar arbetet i statens konstkommitté 1965 en betydelsefull kulturpolitisk linjedragning. Kommittén höll fast vid en tolkning som försvarade konstens autonomi. Konstförvaltningen utvecklades i enlighet med kommitténs förslag och grundstrukturen som utarbetades är densamma än idag. Det här kulturpolitikens andra utvecklingskede sträcker sig till skiftet kring 1990-talet (Heiskanen et al 2015, s. 24–25).

Sedan början av 1990-talet har den finska kulturpolitiken präglats av internationalisering, marknadsorientering och koppling till samhällsutvecklingen. (Heiskanen et al 2015 s. 27). Under de senaste åren har kulturens hälsofrämjande funktion fått allt större uppmärksamhet.

Kulturpolitikens särdrag och plats inom samhällspolitiken

Den kulturpolitiska styrningen och beslutsfattandet har kännetecknats av stabilitet alltsedan grundstrukturerna utformades, vilket delvis förklaras av att lagstiftningen har tryggt konstens och kulturens ställning och resurser oberoende av politiska skiften. Tjänstemännens makt har ansetts ökat i och med konsensusen, vilket också gäller inom andra förvaltningssektorer (Heiskanen et al 2015, s. 32). Bengt Jacobsson (2014) nämner anpassningen efter generella förvaltningstrender, kulturpolitikens förhållande till andra fält, den politiska styrningen, förskjutningen inom politiken mot kulturarvsfrågor och hur politiken har kommit att vävas in i europeiska och globala sammanhang som teman som är betydelsefulla för att förstå kulturpolitiken. Huvuddragen i den finska kulturpolitiken har ändå hållits rätt oförändrade sedan lagstiftningen och de institutionella strukturerna formades under slutet av 1980- och 1990-talet. Kulturpolitiken har präglats av den rättsliga regleringen och institutionerna, vilket kan ha bidragit till att systemet varit rätt stabilt trots förändringarna i omvärlden (Saukkonen 2014). Vilket i sin tur också har lett bland annat till ett behov att reformera statsandelssystemet för konst och kulturinstitutioner. Också Jacobsson påtalar den stabilitet som kännetecknat kulturpolitiken samtidigt som han lyfter fram att kulturpolitikens organisationer varit mottagliga för de vid olika tidpunkter dominerande förvaltningspolitiska idéerna. Bl.a. målstyrningen och managementidéerna har präglat kulturpolitiken. Organisering är inom

många områden regeringens främsta instrument att styra, och ofta handlar sådan styrning mindre om att exakt föreskriva än att skapa förutsättningar för att det finns en organisation, resurser och idéer (Jacobsson 2014, s. 21). Kulturpolitik handlar om att styra på avstånd och kännetecknas av starka restriktioner för vad politiker bör göra inom kulturfältet. Politiken kan i första hand påverka de institutionella förhållanden som utgör ramverket för kulturens praktik.

Tre generationer av politikområden

Stig Montin (2007) beskriver i artikeln Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden utvecklingen av statens styrning och politikområden utgående från generationer. Den första generationens politikområden kännetecknas av en grundläggande reformering av statens styrelse och den nationella demokratins genombrott. Den andra generationens politikområden hör till välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering och den tredje generationens politikområden kännetecknas av att ökat samarbete mellan olika aktörer som i större utsträckning är omvärldsberoende (Montin 2007, s. 37–38). Kulturpolitiken hör till den andra generationens politikområden, men vissa aspekter av kulturpolitiken är kännetecknande för den tredje generationen. Den offentliga styrningen har skiftat från en relativt sammanhållen offentlig sektor bestående av statliga myndigheter och kommuner eller landsting som genomför nationellt beslutade reformprogram till statens roll snarare som möjliggörare (Montin 2007, s. 37–38).

3 Kommunernas kulturverksamhet

De element som möjliggör variationen i kommunernas kulturverksamhet utgör en referensram för studien och vägleder läsaren att förstå vilka teorier och principer som har haft inflytande på det tillvägagångssätt som tillämpas. Målsättningen är att med hjälp av litteraturgenomgången som följer fastställa och sammanfatta den existerande kunskapen inom forskningsområdet och med utgångspunkt i de härleda forskningsfrågor som bidrar till en ökad förståelse för ämnet.

3.1 Bakgrund – statlig styrning inom offentlig sektor

3.1.1 Förhållandet mellan stat och kommun

I slutet av 1960-talet skapades en bärkraftsklassificering av kommunerna, med hjälp av vilken man kunde gradera statsbidragen och på 1970-talet började man samla de olika lagarna med stadganden om statsbidrag och -andelar till en sektoral helhet, först inom skol- och kultursektorn och i början av 1980-talet inom social- och hälsovårdsförvaltningen. De här reformerna ökade å ena sidan kommunernas handlingsfrihet vid utgiftsplaneringen inom sektorn, men å andra sidan hade man skapat ännu mer omfattande kontrollsystem för att trygga en balanserad utveckling av tjänsterna. (Pulma 2010, s. 237). Kommunerna protesterade och på 1980-talet blev kommunernas frihet ett centralt politiskt krav. Då började man upphäva de normer som hade begränsat kommunernas verksamhet. År 1988 inleddes det s.k. frikommunsexperimentet, som innebar att en del kommuner fick helt fria händer att ordna sin verksamhet. I många kommuner stärkte experimentet centralstyrningen och byråkratin inom kommunens interna verksamhet, då antalet nämnder och deras fullmakter ytterligare minskade från det som kommunallagarna från 1977 hade möjliggjort. För att trygga den lokala demokratin skapades nya påverkningsskanaler, såsom experiment med kommundels- och inrättningsdemokrati.

För utvecklingen av förhållandet mellan kommun och stat blev den viktigaste reformen av statsbidragen 1993. Man slutade binda de s.k. kommunala statsbidragen till speciallagar och kommunerna fick full frihet att erbjuda sina tjänster på det sätt de fann bäst. Den ekonomiska krisen på 1990-talet satte fart på kommunernas övergång till köpta tjänster. Reformen av statsbidragssystemet ökade visserligen kommunernas frihet, men samtidigt frigjorde den också staten från den kommunala ekonomin (Pulma 2010, s. 238).

Sedan 1990-talet har strävan varit att stärka den kommunala självstyrelsen, i praktiken har det betydligt ökat i synnerhet i fråga om anordnandet av service. Centrala organ för beslutsfattande på lokal nivå och inom kommunförvaltningen är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, nämnder och ledningsgrupper samt deras sektioner och utskott. Lagen om kommunernas statsandelar (688/1992) och kommunallagen (365/1995) innebar en ökning av den lokala autonomin och förstärkte kommunernas rättsliga status. Organen för den kommunala självstyrelsen fick betydligt mer prövningsrätt och den statliga styrningen som riktades till kommunerna och tillsynen förändrades avsevärt. Då den centraliserade normstyrningens betydelse minskade togs inom många sektorer i bruk ett förfarande som baserade sig på överenskommelser, förhandlingar och övrig samverkan. Styrsystemet blev mångsidigare till följd av de lagreglerade utvärderingskraven och till exempel på grund av de kvalitetsrekommendationer som togs i bruk inom social- och hälsovården. (Heiskanen et al 2015, s. 59)

De färre statliga kontrolluppgifterna och åtstramningarna i den offentliga ekonomin har lett till en minskning av både behovet och önskan om att beakta kommunalförvaltningen som en självstyrande del inom staten. Kommunerna får mera frihet men mindre pengar. Den offentliga ekonomins balanskrav möter på lokal nivå en allt stramare kommunekonomi och mer omfattande serviceansvar då befolkningen blir äldre (Pulma 2010, s. 240).

Kommunernas omfattande ansvar för anordnandet och produktionen av välfärdstjänsterna bidrar till att många motstridiga krav ställs på statens styrningssystem. Exempel på sådana krav är att den kommunala självstyrelsen inte ska begränsas mer än vad målsättningarna med regleringen förutsätter (jämlighet, tjänsternas kvalitet mm). Staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för att de grundläggande rättigheterna uppfylls. Om kommunens uppgifter som gäller tryggheten av grundrättigheterna bör stiftas i lag. I samband med lagstiftandet måste också beaktas att kommunerna har reella möjligheter att utföra sina uppgifter. En central aspekt är styrningens effektivitet. I synnerhet i regleringen av kommunernas service är det viktigt att utvärdera styrningens alternativ och dess påverkan på servicens funktionalitet och resultat. Regleringen ska också beakta den offentliga ekonomins ramvillkor och ekonomins hållbarhet på längre sikt. I utvärderingen av regleringen ska också effekterna med tanke på produktivitet beaktas. En del problem har identifierats i den statliga styrningen av kommunerna. Koordineringen på lagberedningsnivå mellan ministerierna uppfattas som otillräcklig. Lagstiftningen och den övriga styrningen varierar mellan olika förvaltningssektorer och det

saknas ett övergripande kommunperspektiv. Det finns brister i uppgifternas anpassning till kommunernas ekonomi och reglering uppfattas i för hög grad som lagberedning och de andra styrinstrumenten utvecklas slumpartat och att de beredningsprocesserna är inte lika välinstruerade som då det gäller normberedningen (Finansministeriets publikationer 23/2014, s. 93).

I samband med statens styrning av kommunerna aktualiseras frågan om avvägning mellan kommunens självbestämmande (grundlagen 121§) och styrningens rättfärdigande. Till självstyrelsens centrala principer hör självständighet i förhållande till statliga myndigheter. Statliga myndigheter har oftast inte styrnings eller tillsynsmakt gällande kommunens verksamhet som skulle basera sig på förvaltningsorganisatoriska förhållanden. Bestämmelserna i grundlagen sätter gränser för den statliga tillsynen som ska basera sig på lag och vara tillräckligt avgränsad. Kommunförvaltningen baserar sig på invånarnas självbestämmande och om kommunförvaltningens allmänna grunder och uppgifter regleras i lag. Beskattningsrätten utgör grunden för den lokala självstyrelsen. Syftet med den lokala självstyrelsen är att trygga kommuninvånarnas välmående, den lokala demokratins förverkligande och att främja den lokala livskraften. Kommunerna har en betydande roll och uppgift som anordnare, finansiärer och producenter av de offentliga välfärdstjänsterna. Lokala styrkor och förtroendeuppdrag kanaliseras för det gemensamma bästa. På så sätt stöder sig välfärdsstatens verksamhet på den lokala självstyrelsen.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om anordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi. Kommunallagens utgångspunkt är att det inte ska stiftas skilda speciallagar som berör kommunens förvaltning och ekonomi utan de centrala regleringarna ingår i kommunallagen. Den lokala självstyrelsen innebär bl.a. att statliga myndigheter kan inbegripa i kommunernas verksamhet endast genom lagstiftning. Grundlagsutskottet har konstaterat att man inte ändå genom vanlig lagstiftning kan lägga sig i de centrala aspekterna av självstyrelsen på ett sätt som i praktiken skulle underminera självstyrelsen. Bestämmelserna i kommunallagen reglerar den enskilda kommunens ekonomihantering. Den mest centrala regleringen gällande balanseringen av kommunens ekonomi ingår i kommunallagen. I kommunens helhetsekonomiska situation inverkar de enskilda kommunernas åtgärder, konjunkturläge och statens finanspolitiska åtgärder (Finansministeriets publikationer 23/2014, s. 94). En grundläggande dimension av den lokala självstyrelsen är att de lokala myndigheterna ska ha tillräckliga resurser i förhållande till förpliktelserna i grundlagen och annan lagstiftning.

Den moderna förvaltningspolitiken är uppbyggd av en mängd olika organiseringsformer och styrinstrument. Samtidigt har de myndigheter som producerar tjänster för medborgare en större självständighet än tidigare (Sandberg & Sjöblom 2015, s. 148). Förvaltningen skall så effektivt som möjligt verka för regeringsprogrammet och dess tyngdpunktsområden. På så sätt sprids målsättningarna mellan sektorer och nivåer ner till kommunerna (Sandberg & Sjöblom 2015, s. 162).

Styrningen kan utformas på olika sätt genom precisa eller mer generella mål. Regler kan inte anpassas så att de svarar mot alla tänkbara situationer. I välfärdsstaten överfördes situationsanpassningen på de professionella yrkesgrupperna (Sjöblom 2011, s. 8). Styrningsperspektivet har förskjutits från det specifika till det generella, vilket konkretiseras i en av huvudtrenderna i styrningssystemets förändring, övergången från regelstyrning till mål och resultatstyrning. Samtidigt utmanas den generella välfärds politikens idé om uniformitet och lika standard. Både de offentliga institutionerna och deras utfall kännetecknas av allt större variation (Sjöblom 2011, s. 10).

Den organisatoriska och institutionella kontexten varierar över tid och trots att det politiska styrningssystemets utformning i en stat bygger på vissa grundprinciper kan systemet i praktiken få mycket olika konsekvenser på olika förvaltningsnivåer och inom skilda verksamheter. Olika sakfrågor berörs på varierande sätt och deras känslighet för politisk styrning varierar (Sjöblom 2011, s. 10). Med en högre välfärdsnivå ökar även de krav som ställs på det offentliga då allt fler behov ska tillgodoses. Också organisationsstrukturer, rutiner och dominerande uppfattningar om hur beslutsfattandet ska gå till har starka styrande effekter (Sjöblom 2011, s. 13).

3.1.2 Kategorisering av kommunens lagstadgade uppgifter

Styrningen av kommunernas lagstadgade uppgifter kan förverkligas huvudsakligen genom fem regleringar. Uppgiften kan vara lagstadgad men frivillig för kommunen. Kommunen har i dessa fall prövningsrätt gällande verksamheten. Anordnandet av verksamheten kan i vissa fall förutsätta tillstånd från statlig myndighet. Uppgiften kan också vara lagstadgad och beroende av anslag. Kommunen ska då anordna verksamheten men rätten att besluta om resurser och verksamhetens omfattning bibehålls hos kommunen. Följden av att en verksamhet är bunden

av anslag blir att verksamhetens omfattning är beroende av kommunens budgetmedel. Till den här typen av uppgifter hör kommunens basservice som ska täckas av statsandel, som exempel kan nämnas bibliotekstjänsterna och den allmänna kulturverksamheten. I fall då uppgiften är lagstadgad och oberoende av anslag innebär det att uppgiften ska ordnas oberoende av anslag som subjektiv rättighet, som till exempel barndagvård. Vidare kan uppgiften vara lagstadgad men behovsprövad vilket betyder att kommunen ska ordna uppgiften då kriterierna i lagstiftningen uppfylls. En del uppgifter är lagstadgade men uppdragsbaserade. I dessa fall kan kommunen avtala om att sköta uppgiften. Kommunernas uppgifter varierar avsevärt beroende på verksamhetsområde och förvaltningssektor (Finansministeriets publikationer 23/2014, s. 93).

3.2 Kulturpolitisk styrning

De nordiska länderna uppfattas allmänt taget som decentraliserade, vilket i praktiken innebär att kommunerna svarar för en del av de centrala samhällsfunktionerna. Decentralisering kan förstås i förhållande till politikområdets autonomi, antal sakområden och dess inflytande. Politikområdets autonomi relaterar till reglering, prövningsrätt, handlingsfrihet och resurser. Decentralisering kännetecknas av ett större antal sakområden och högre grad av medborgarinflytande. Kulturpolitiken präglas av två olika former av decentralisering, saklig eller horisontell decentralisering och geografisk spridning eller vertikal decentralisering.

Inom kulturpolitiken är centralförvaltningens och de självstyrande kommunernas roll stark. Genom ansvarsfördelningen har man försökt trygga medborgarnas jämlika tillgång till offentliga tjänster oberoende av social ställning eller geografisk placering. Även om ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå i grunden är rätt tydlig har förstärkandet av kommunernas självstyrelse betytt att målsättningarna för den statliga kulturpolitiken inte nödvändigtvis uppfylls på tilltänkt sätt (Heiskanen et al 2015, s. 32).

Kommunerna är formellt självstyrande enheter vars position och förvaltning beskrivs i kommunlagen (365/1995). Regeringsprogrammet sätter ramarna för den offentliga kulturpolitiken och avspeglar regeringens prioriteringar och mer övergripande målsättningar. I regeringsprogrammets kapitel 3.7.1 Kultur, ungdom, idrott och motion framgår regeringen Marins kulturpolitiska målsättningar. Det är huvudsakligen de två första målsättningarna som

berör kulturpolitikens område, flera politikområden är inordnade under Utbildnings- och kulturministeriets ansvarsområde vilket avspeglas i regeringsprogrammet.

Mål 1: Antalet arbetstillfällen inom den kreativa sektorn blir fler, andelen i procent av BNP ökar och de anställdas arbetsvillkor förbättras

Mål 2: Kulturtjänsterna är mer tillgängliga och förutsättningarna för kultur har förbättrats

Ministeriets medel för att uppnå målen är resultat-, resurs-, norm- och informationsstyrning. Resursstyrningen sker via statsbudgeten genom att medel avsätts för konst- och kultur. Normstyrningen verkställs genom att tillämpa och utveckla lagstiftningen och informationsstyrningen genom branschspecifika strategier och andra program (UKM 2011:17, s. 30). Blomgren & Johannisson (2013) identifierar fem olika typer av medel eller redskap för styrning av kulturpolitik: normbildning, opinionsbildning (omfattar informations- och kunskapspridning), organisatoriska lösningar, pengar och regleringar. Normbildning och idéstyrning syftar till att skapa legitimitet och i bästa fall konsensus kring de utpekade målen.

Kulturpolitiken kännetecknas av relativt abstrakta och allmänt formulerade idéer t.ex. i form av de nationella kulturpolitiska målsättningarna som syftar till att på ett övergripande plan ge den huvudsakliga riktningen (Blomqvist & Johannisson 2013, s. 9) Målstyrning innebär att den implementerande myndigheten själv får välja medel för att uppnå målen. Resultaten, måluppfyllelsen, kontrolleras i efterhand och utgör utvärderingsmekanismen.

Målstyrningen utgår från rationellt beslutsfattande, mål och avsikter anses spela så pass stor roll att effekterna är värda att undersöka. Att inte detaljstyra har varit en uttalad strategi inom kulturpolitikens område då det finns en stark institutionaliserad föreställning om att kulturen ska vara fri; en föreställning som brukar begreppsliggöras i termer av kulturens och konstens autonomi (Blomqvist & Johannisson 2013, s. 9). Opinionsbildning omfattar informations- och kunskapspridning. Informationsstyrning omfattar strategier och program. De organisatoriska lösningarna har att göra med den kulturpolitiska organiseringen och verksamheten. På kommunal nivå berör organiseringen och verksamheten bl.a. politisk representation, kulturverksamhetens organisatoriska placering (sektor) och personalresurser. Politik skapas ofta nedanför den formella politiska nivån, som består av politiska partier och beslutsfattande institutioner. Politik drivs fram och förverkligas av tjänstemän i samband med medborgargrupper, intresseorganisationer, enskilda politiker m.fl. Tjänstemän kan bli

inflytelserika policyentreprenörer när ett möjlighetsfönster öppnas och de får utrymme för sina kreativa förmågor och sina övertygande argument (Hysing & Olsson 2012, s.122). Tjänstemän har ett stort inflytande över vad som anses viktigt och bidrar i hög grad till prioriteringar mellan politikområden, mellan politiska mål och mellan grupper och individer. Utvärderingen och utvärderings och tillsynsmakten är strategiskt viktig med tanke på framtida prioriteringar och initiativ. Utvärderingsmekanismen ska ge signaler om vilka resultat som förväntas och ge kontinuerlig och tillförlitlig information om verksamhetens resultat (Vedung 1998, s. 44-45). Tanken om utvärderingens nytta förutsätter omfattandet av ett antagande om rationellt beslutsfattande och att mål och avsikter spelar en såpass stor roll att effekterna är värda att undersöka. Pengar som styrmedel berör frågor kring kulturbudgeten, dess omfattning och prioriteringar. Regleringar utgör ett vanligt sätt att bedriva styrning på och innebär ofta att peka ut vem eller vilka aktörer, prioriterade områden och grupper som ska erhålla stöd, till exempel att ange vilka teatrar som ska erhålla stöd eller att rikta stöd till barn och unga. Den här typen av regleringar är ofta knutna till pengar som styrmedel (Blomqvist & Johannisson 2013, s. 9).

3.3 Kommunerna som kulturfinansiärer

Den statliga finansieringen av konst- och kulturverksamhet består av kulturanslagen i statsbudgeten, för år 2020 var summan ungefär 479 miljoner euro. Staten bidrar till finansieringen av kommunernas kulturverksamhet genom statsbidragssystemet. Statsandelen till kommunerna består av två delar, dels en statsandel för kommunal basservice och en statsandel för undervisnings- och kulturverksamhet, och utgör en del av kommunernas kulturfinansiering. Att kommunerna fritt kan förfoga över statsandelarna har ökat makten att lokalt definiera målen men det innebär också samtidigt att kulturverksamheten konkurrerar med andra behov som social- och hälsovården och förskola och grundläggande utbildning. Statens regionförvaltning genom t.ex. landskapsförbunden administrerar EU-program och andra regionala utvecklingsprojekt som kan ha konst- eller kulturinslag.

Kommunerna har frihet att själva bestämma om kulturverksamhetens innehåll och förverkligande. I praktiken har kommunerna iallafall deltagit i upprätthållandet och understödandet av de museum, teatrar och orkestrar som omfattats av Museilagen (314/2019) eller Teater- och orkesterlagen (730/1992) (ersätts av Lag om främjande av scenkonst (1082/2020) 1.1.2022, och delat ut verksamhetsunderstöd för konst- och kulturverksamhet.

Dessutom har kommunerna varit aktiva t.ex. i att ordna olika evenemang och tillställningar. Det finns vissa problem med att få en tillförlitlig och jämförbar helhetsbild av finansieringen av kommunernas kulturverksamhet. Till den delen konst- eller kulturinstitutionerna är en del av kommunens offentliga förvaltning innehåller kommunens utgifter även statens statsandelssubventionering för dessa institutioners verksamhet, men statens finansiering och kommunens finansiering kan inte i kommunens bokslut särskiljas från varandra. Om institutionen är privaträttsligt organiserad, framgår ur kommunens bokslut endast kommunens understöd till exempelvis till den stiftelse eller förening som upprätthåller en teater, även om konstinstitutionen i fråga skulle utgöra en del av kommunkoncernen. I dessa fall framgår statsandelen enbart i institutionens eget bokslut. Dessutom har kommunernas rätt att långt själva besluta över kulturförvaltningens och kulturtjänsternas organisering lett till att många kommuner inte längre har något egentligt kulturorgan (förvaltningsenhet för kultur). På alternativa sätt t.ex. genom köptjänster eller under bildningen producerad eller anordnad grundläggande konstundervisning syns inte alltid i rapporterade kostnadsdata. För att tillfredsställa informationsbehovet gällande den lokala kulturverksamheten och dess finansiering har Finlands kommunförbund och Cupore i samarbete med de finska städerna sedan 2007 försökt samla in mer exakt och jämförbar information om kulturverksamheten och kostnaderna för den i de största finska städerna. Datainsamlingen har förverkligats fyra gånger (baserat på boksluten för 2007, 2010, 2013, 2016). Den senaste rapporten publicerades 2018 och den baserar sig på boksluten för 2016. Cupore har sedan 2016 förverkligat utvärderingen av basservicen för kulturtjänsternas de.

I fråga om utgifterna för kulturverksamhet är skillnaderna mellan de finska städerna märkbara, vilket förstås avspeglar de stora storleksskillnaderna mellan städerna men framförallt skillnaderna i befolkningsmängd. Genom att granska städerna går det att få en uppfattning om kulturlivet, kulturpolitiken och kulturverksamhetens kostnadsutveckling under de senaste åren. Då kommunernas kulturutgifter tolkas är det viktigt att beakta städernas olika utgångslägen och omständigheter samt olika modeller för produktion och organisering av kulturtjänster. Det är också skäl att komma ihåg att kostnadsstrukturen och rapporteringen påverkas bl.a. av institutionernas rättsliga status.

I Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV granskar Vappu Renko och Minna Ruusuvirta kulturverksamhetens utgifter och intäkter, kostnadernas fördelning mellan olika verksamhetsområden och kostnadsförhållandet mellan kommunalt producerade kulturtjänster och understöd till lokala kulturaktörer och de olika verksamhetsmodellerna för produktion och

organisering av kulturtjänster. Det finns stora skillnader i kommunernas nettokostnader för kulturverksamhet. År 2016 varierade nettokostnaderna från 5,1 miljoner euro till 109 miljoner euro. Variationerna avspeglar storleksskillnaderna mellan städerna och skillnaderna i befolkningsmängd. De sammanlagda utgifterna per invånare var 175 euro, och medianen 172 euro. I de flesta städerna minskade kulturutgifterna i jämförelse med 2013 men det finns skillnader mellan städerna både när det gäller kulturutgifterna och deras utveckling. Upprätthållandet av biblioteken och konst- och kulturinstitutionerna utgör i städerna som omfattas av kartläggningen den största delen av kulturverksamhetens utgifter. Städernas kulturpolitiska profil varierar och det finns skillnader i utgifternas allokering mellan olika konst- och kulturverksamheter. Bibliotekens andel av de totala kulturutgifterna var 25–57 procent och konst- och kulturinstitutionernas andel varierade mellan 11–58 procent. Kulturhusens och kulturcentrens andel var 0–27 procent och andelen den grundläggande kostundervisningens andel varierade mellan 4–33 procent. Städernas kulturverksamhet utgörs till största delen av den egna produktionen av kulturtjänster.

Skillnader i redovisade kostnader kan bero på efterfrågan på högre standard, skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och graden av avgiftsfinansiering. Större enheter anses medföra skalfördelar. De större kommunerna kan dra nytta av stordriftsfördelar också i fråga om kulturverksamhet och har också möjlighet att erbjuda ett mer mångsidigt kulturutbud.

3.4 Beroende variabler – kommunernas kulturverksamhet

I avsnittet diskuteras olika dimensioner av kommunernas kulturverksamhet. Efter det presenteras den analytiska förståelseram som utgör referensram för den empiriska studien.

I lagen om kommunernas kulturverksamhet ingår flera målsättningar och det är inte möjligt att inom ramen för den här avhandlingen granska samtliga. De målsättningar i lagen som tangerar de demokratidimensioner som utgör den här studiens referensram är att kommunerna ska främja likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst, skapa förutsättningar för professionellt arbete och professionell konstnärlig verksamhet, främja kultur och konst som en del av invånarnas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet samt den lokala och regionala livskraften.

I den här studien är det kulturverksamheten och dess olika demokratidimensioner som är den beroende variabeln där data för den de olika dimensionerna har samlats in av THL. De olika dimensionerna kommer att användas som separata variabler.

3.4.1 Kunskap, legitimitet och koncensus

Kommuner och myndigheter förväntas styra sin verksamhet genom strategier. Strategier kan anses ge uttryck för organisationernas målinriktade arbete. Strategier förväntas formulera både prioriteringar och färdriktning och anses också avspegla organisationers identitet. (Henriksson 2015, s. 186). Kommunen ska i enlighet med 37 § i Kommunallagen ha en kommunstrategi, där de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi definieras. Kommunstrategin beskriver bl.a. målsättningarna och riktlinjerna för främjande av välfärd, ordnandet och produktion av tjänster, ägarpolitiken, personalpolitiken och kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet. Strategin ska grunda sig på de rådande omständigheterna och ta i beaktande väntade omvärldsförändringar och innehålla uppgifter om hur de strategiska målsättningarna utvärderas. Enligt Geoff Mulgan (2008) är målsättningarna och tillvägagångssätten tydligt och klart formulerade i de bästa strategierna. Målsättningarna kan gälla mindre, mer konkreta åtgärder eller hänföra sig till större, mer övergripande samhällsproblem (Mulgan 2008, s.22). Helin (2012) menar att en kan reflektera över huruvida städernas visioner överhuvudtaget uppfyller ändamålet genom att beakta följande aspekter: huruvida visionen är tillräckligt tydligt formulerad så att var och en kan förstå vad som varit avsikten, om den aktuella staden kan särskiljas från övriga städer, om skillnaderna mellan nuläget och det som eftersträvas åskådliggörs och om resultaten är mätbara (Helin 2012, s. 99). I kölvattnet av resultatstyrningens utbredning, i skiftet mellan 1980- och 1990-talen började strategierna ersätta långtidsplanerna inom den offentliga sektorn i Finland. Strategier omnämns i finländsk lagstiftning sedan 2006. Idag beaktas strategier som ett självklart redskap också inom offentlig sektor och många kommuner är uppdateringen av kommunstrategin en av de första uppgifterna på listan efter kommunalval och inom statsförvaltningen tenderar strategier följa regeringsperioderna. På många håll är strategin dessvärre ett dokument där formuleringarna förblir så allmänna att strategin inte har någon faktisk styrande verkan på verksamheten (Henriksson 2015, s.189) Det produceras en hel del program och strategier men innehållsmässigt upprepas oftast samma saker.

Kulturpolitiska strategier kan enligt Häyrynen ses som ett slags lärdomsprov. Kommunerna och organisationerna förväntas upprepa statens kulturpolitiska målsättningar men samtidigt utforma strategierna så att de tar i beaktande den egna gemenskapen eller de lokala behoven. Utbildnings- och kulturministeriets senaste strategi sträcker sig till 2025. I strategin beskrivs verksamhetsmiljöns förändringar och kulturpolitikens målsättningar definieras och de centrala åtgärderna presenteras (Häyrynen 2015, s. 63).

3.4.2 Pengar som styrmedel – engagemang och faktiska prioriteringar

Pengar som styrmedel berör frågor kring kulturbudgeten, dess omfattning och prioriteringar. Regleringar utgör ett vanligt sätt att bedriva styrning på och innebär ofta att peka ut vem eller vilka aktörer, prioriterade områden och grupper som ska erhålla stöd, till exempel att ange vilka teatrar som ska erhålla stöd eller att rikta stöd till barn och unga. Den här typen av regleringar är ofta knutna till pengar som styrmedel (Blomqvist & Johannisson 2013, s. 9).

Ju större möjligheter kommunen har att påverka sin egen budget, desto viktigare är det egna beslutsbeteendet och kommunerna har i dagens läge stora friheter att påverka såväl resursfördelningen som verksamhetens kvalitet.

År 2019 satsade kommunerna mellan 46 och 239 euro per invånare på kulturverksamhet, i medeltal 99 euro per invånare.

Tabell 1 Kulturverksamhet euro per invånare fördelat per statistisk kommungruppering

Statistisk kommungruppering	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	95	173	27
Tätortskommuner	86	65	29
Urbana kommuner	128	57	49
Total	99	295	36

Landsbygdskommunerna Kumo och Mörskom, tätortskommunerna Orivesi och Limingo och de urbana kommunerna Hollola och Kempele hörde till de kommuner som år 2019 hade de lägsta utgifterna för kulturverksamhet (<50 euro/ inv.). Till kommunerna med de högsta utgifterna för kulturverksamhet (<200 euro/ inv.) hörde landsbygdskommunerna Miehikkälä och Savukoski och de urbana kommunerna Kemi, Kotka, Lahtis, Tammerfors och Vasa. Ingen

av tätortskommunerna hade utgifter för kulturverksamhet per invånare på över 200 euro. Kemi, Lahtis och Vasa hör också till de kommuner som år 2019 satsade mest på teater- och dansverksamheten, vilket troligtvis förklaras av det finns stadsteatrar i dessa städer.

Tabell 2 Kulturutgifter fördelning per verksamhet, euro per invånare

	N	Min	Max	Medelvärde	Standardavvikelse
Biblioteksverksamhet	295	33	222	68	22
Övrig kulturverksamhet	295	0	94	18	14
Grundläggande konstundervisning	295	0	329	15	32
Musei- och utställningsverksamhet	295	0	161	10	17
Teater och dans	295	0	98	4	13
Musik	295	0	62	4	9

Valid N 295

3.4.3 Delaktighet och tillgänglighet

Ett av den västerländska kulturpolitikens problem är att kulturkonsumenterna består av en relativt homogen grupp och allokeringen av offentliga resurser för att tillgodose en begränsad grupps intressen kräver samhällspolitiska argument. Det här bidrar till att frågan om samhällsansvar aktualiseras i fråga om offentligt stödd konst och kultur. Sedan 1960-talet har inte argument som konst för konstens skull längre varit tillräckliga, utan fokus har riktats mot jämlikhet och jämlik tillgång till konst och målsättningen har varit att röja olika hinder för deltagande (Häyrynen 2015, s.82). Anita Kangas m.fl. (2018) har kategoriserat medborgarna i fyra deltagargrupper utgående från hur de förhåller sig till de kommunala kultur- och idrottstjänsterna. Största andelen av de tillfrågade placerar sig i någondera av de två passiva deltagargrupperna. Som hinder för deltagande uppges tidsbrist, ointresse och lättja och tjänsternas låga kvalitet. Tjänsternas låga kvalitet kan syfta till verksamhetens innehåll, arrangemang och övriga omständigheter. Den grupp som utgör potentiella deltagare upplever att det finns strukturella hinder för deras deltagande. Då handlar det om att tjänsternas pris och avgifter, placering och avstånd, tidpunkt och brist på information som upplevs som hinder.

För att nå dem som är ointresserade har den kulturpolitiska ambitionen varit att öka delaktigheten, att bereda möjligheter att delta i utformandet och förverkligandet av tjänsterna. Frågan om tjänsternas kvalitet är svårare, eftersom smaken och upplevelsen av kvalitet

åtminstone i viss mån är subjektiv kan det vara svårt att tillmötesgå önskemål av innehållsmässig karaktär. Kulturtjänsterna och -verksamheten borde fås från fåtalet till den stora allmänheten (Häyrynen 2015, s. 82). Häyrynen kategoriserar hindren utgående från deras karaktär som fysiska, ekonomiska, kognitiva eller sociala. De fysiska hindren omfattar individens fysiska hinder som hinder relaterade till sinnen, rörelseförmåga eller boställe. Kulturens demokratisering innebär i förhållande till dessa hinder t.ex. arkitektoniska, tidtabellsmässiga eller att åtgärder som formar kulturella vanor vidtas för att sänka tröskeln för deltagande. Det kan vara frågan om att ramper tas i bruk, att utbudet omfattar dagsföreläsningar eller att tillgången till ljud- eller punktskriftsböcker säkras. Kulturverksamhet kan också erbjudas sådana personer vars rörlighet är begränsad. Teaterföreläsningar på fängelser och sjukhusclownernas verksamhet är exempel på den här typen av funktioner. Informationsteknologiska lösningar ökar tillgängligheten bl.a. genom digitalisering av olika material.

Samhällsstrukturen och befolkningens geografiska spridning medför kulturpolitiska utmaningar. Både konstmarknaderna och kulturinstitutionerna är huvudsakligen belägna i södra Finland och regioncentrum. Invånare i landsorten har svårt att ta sig till specifika kulturevenemang. Lösningar för den här typens problematik har varit att antingen förbättra verksamhetsförutsättningarna eller att föra ut kultur till regionen genom turnerande verksamhet (Häyrynen 2015, s. 82–83).

Fysiskt avstånd är inte det enda hindret för att ta till sig kultur. Individens resurser kan också utgöra hinder för deltagande. Det kan vara frågan om såväl andliga som ekonomiska resurser eller sociala hinder som anknyter till dessa egenskaper. De ekonomiska hindren innebär helt enkelt att inte ha råd. Den mindre bemedlade befolkningens möjligheter att ta del av kultur är en central kulturpolitisk frågeställning (Häyrynen 2019, s.89). De socioekonomiska faktorernas betydelse accentueras då de förekommer i samband med ett annat hinder. Fattigdom är förekommer framför allt bland studerande, arbetslösa och ensamförsörjare. För att motverka dessa riskgruppers exkludering kan användas bland annat prissubventioneringar och avgiftsfrihet.

Kognitiva hinder och svårigheter att ta till sig (=förstå), en del av dem som är intresserade att ta till sig kultur upplever att verksamheten som erbjuds är innehållsmässigt otillgänglig bland annat på grund av ålder eller språksvårigheter. I synnerhet invandrare stöter på hinder till följd

av bristande språkkunskap. Språket omfattar också koder som är inbyggda i språket. Konstfostran och språkutbildning är samtidigt också integration i kultur. Barn och unga uppfattas som en specialgrupp i fråga om kulturens tillgänglighet. Orsaken är att kultur anses bidra till att diversifiera utvecklingen. Sociala hinder, eller sociala gränser kan utgöra hinder särskilt i samhälle med stark klassindelning. Den andliga förmågan att behandla konst uppnås inte endast genom utbildning utan påverkas av familjebakgrund, något som genom kulturpolitiska medel är svår att komma åt. Som exempel på åtgärder för att motverka sociala hinder nämner Häyrynen konstutställning i fabriken matsal eller symfoniorkesterns konsert i stadsparken.

Kulturpolitiska åtgärder och den allmänna infrastrukturens utveckling har minskat problemen som uppkommer grund av fysiskt avstånd. Hindren som är svårast att åtgärda är de sociala och ekonomiska, i synnerhet då kommunerna under senare år har slutat prioritera specialåtgärder (Häyrynen 2015, s. 92). Den fria marknaden fäster inte uppmärksamhet vid specialgrupper som inte medför ekonomisk vinning.

Tabell 3 Sammanfattning av beroende variabler för mätning av variationer i kommunernas kulturverksamhet

Demokratidimension	Beroende variabel	Etikett (variabelnamn)	Operationalisering av beroende variabel
Idéer, normer och värderingar	Kunskap, legitimitet, koncensus	Informationsstyrning	Behandling av program och strategier, främjande av kultur i strategier, målsättningar i verksamhets- och ekonomiplanen
Fördelningen av ekonomiska resurser	Engagemang, prioriteringar	Resursstyrning och regleringar	Resurser i verksamhets- och ekonomiplanen
Tillgänglighet och delaktighet	Tjänsternas användning	Målstyrning	Tillgänglighet: Riktad verksamhet och incitament för att förbättra tillgängligheten
			Delaktighet: Kommuninvånarnas möjlighet till delaktighet och inflytande

4 Hypotesformulering

I kapitlet behandlas kommunernas politiska och demografiska egenskaper med hänsyn till hur de förväntas samvariera med kommunernas kulturverksamhet. Kommunegenskaperna politisk struktur, demografisk försörjningskvot och kommunstorlek är undersökningens oberoende variabler.

4.1 Oberoende variabler

Kommunernas verksamhet präglas av olika ekonomiska utgångslägen, stora skillnader i kostnads- och inkomststrukturer, variationer i servicenivån och skillnader i antalet icke-lagstadgade uppgifter och befolkningsstrukturens utveckling.

Politiska och demografiska omständigheter i kommunerna påverkar kommunernas möjligheter att förverkliga kulturverksamhet. Kommunens storlek, invånarantal, geografiska läge och befolkningsstruktur påverkar de ekonomiska och praktiska förutsättningarna för utförandet och skillnaderna innebär samtidigt också att kommunerna för att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer behöver tillgodose befolkningens varierande behov.

4.1.1 Politisk struktur

Politisk organisation, tjänstemän och institutioner utövar politisk makt. Kraven och förväntningarna är beroende av kontext. Den lokala kulturverksamheten och förvaltningen har begränsade möjligheter att påverka utvecklingen om inte kommunens beslutsfattare ser det av betydelse att skapa förutsättningar för konst och kultur.

Till de grundlagsenliga rättigheter som hör till den lokala självstyrelsen är kommuninvånarnas rätt att välja det högsta beslutsfattande organet, ekonomisk beslutsmakt som omfattar kommunernas beskattningsrätt och allmän beslutsmakt att fatta beslut om kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter. Den kommunala självstyrelsen omfattar demokrati och subsidiaritet (Finansministeriets publikationer 23/2014 s. 94). Riksdagsvalet våren 2019 ökade den offentliga diskussionen om partiernas konst- och kulturpolitiska syn. YLE gjorde i april 2019 en Gallup som alla riksdagspartier svarade på. På frågan om höjda kulturanslag svarade majoriteten av partierna jakande, utom Sannfinländarna och Kristdemokraterna. Istället för höjda anslag föreslog Centern att en skild fond skulle inrättas till förmån för ny kultur och de kreativa branscherna. Många partier underströk konstens autonomi i förhållande till politiken,

en del också från förvaltningen. T.ex. ska enligt SDP är det inte politiker, tjänstemän eller övriga finansiärer som ska definiera konstens innehåll eller målsättningar. På basen av YLE-gallupen verkar Sannfinländarna tydligast kritisera den rådande systemets funktion och ser det som ideologiskt. Statens vid olika tidpunkter rådande ideal och tankar om rätt slags projekt behöver inte enligt Sannfinländarna skattefinansiering. Finansieringssystemet bör vädras och den ideologiska och politiserade verksamhetskulturen bör rivas. Ur sannfinländarnas synvinkel svarar inte det rådande systemet på folkets kulturbehov, även om partiet inte heller i gallupundersökningen lade fram någon ny vision (Jakonen & Renko 2019, s. 36) Partiernas kulturpolitiska ställningstaganden har betydelse för definitionen av kultur och dess avgränsningar, i formandet av lagstiftning och i riktandet av de offentliga medlen (Jakonen & Renko 2019, s. 36). Partierna är centrala kulturpolitiska aktörer men har sällan varit i fokus i den kulturpolitiska forskningen. De partipolitiska tyngdpunkterna får betydelse på både statlig och lokal nivå. På statlig nivå har partiprogrammen konstaterats ha betydelse för riksdagsgruppernas arbete med konst- och kulturfrämjande. Jakonen & Renko hänvisar till Anita Kangas som i sin forskning kommit fram till att i synnerhet i mellersta Finlands kommuner med vänstermajoritet påvisat vilja att stöda kulturverksamhet genom kulturutskotten. Förvaltningens betydelse för den finska kulturpolitiken har funnits stark. Jakonen och Renko hävisar till kulturtidningen *Mustekalas Konst* och partipolitiktemanummer (1:2015) där Pauli Rautiainen bedömer att konstpolitiken präglats av förvaltning snarare än av politik. Tidigare forskning har också påvisat att den offentliga kulturpolitiken i Finland är tämligen avpolitiserad och att systemet har utvecklats på ett sätt som har skapat strukturell tröghet (Jakonen & Renko 2019, s. 37)

Riksdagen som stiftar lagarna och godkänner statsbudgeten består av partiernas representanter. Partiernas representanter verkar i lagstiftningsarbetet utskotten som har en central position i lagstiftningsarbetet (Jakonen & Renko 2019, s. 37). Ur den här synvinkeln påverkar partierna kulturpolitiken genom att styra ministerierna genom regeringsprogrammet. Partiprogrammen speglar partiernas allmänna kulturpolitiska målsättningar och konkreta åtgärder. Skillnaderna mellan partierna har minskat. Partiprogrammen behandlar ofta likriktade frågor och liknande teman. Men ändå skapar partiprogrammen genom begrepp, utlåtanden, betoningar och värderingar skillnader mellan partierna. De generella partiprogrammen är principprogram som består av partiernas allmänna ideologiska principer medan specialprogrammen behandlar mer avgränsade sektorer (Jakonen & Renko 2019, s. 37). Politikens utlåtanden och partiernas utsagor

om kultur och kulturpolitik har kritiserats för avsaknaden av konkreti bland annat i samband med Covid-19 situationen och hanteringen av kulturbranschens situation i samband med den.

Linnéa Lindsköld (2015) beskriver i artikeln *Contradicting Cultural Policy: A comparative study of the cultural policy of the Scandinavian radical right* två slags kulturpolitiska förhållningssätt inom den högerpopulistiska partifamiljen som identifierats med hjälp av diskursiv policyanalys. Dessa är synen på mångkultur som ett hot mot nationell kultur och synen att offentlig finansiering är ett hot mot friheten. I huvudsak delar partierna en gemensam syn på kulturpolitiken. Lindsköld noterar konflikten i att samtidigt som partierna anser att den politiska styrningen av konsten behöver begränsas så har de åsikter om hur kulturyttringar och kulturliv ska definieras. Att belysa den högerradikala kulturpolitiska agendan är ett steg i riktningen att politisera den kulturpolitiska diskursen och visa på kulturpolitikens ideologiska dimension. Den offentliga kulturpolitiken i Norden präglas som tidigare nämnt av konsensus, och kulturpolitiken har under senare år beskrivits som politikområde som decentraliserat, avpolitiserat och teknokratiskt genom anpassningen till marknadsstrategier. Utvecklingen utgör ett skifte från den välfärdsbaserade kulturpolitik som växte fram efter andra världskriget. (Lindsköld 2015, s. 9).

Radikala högerpartier politiserar kultur genom att införliva kultur som ett centralt begrepp i sina ideologier. De högerpopulistiska partierna i Danmark, Norge, Finland och Sverige har gjort kulturpolitiken som en del av sin konstruktion. En ideologisk trend i Europa som kallas den nya högern eller *nouvelle droite* har studerats som en del av den ideologiska konstruktion som radikala och högerextrema partier bygger på. Den nya högern har inspirerats av den italienska marxisten Antonio Gramscis verk, särskilt hans föreställning om kulturkamp eller metapolitik. Kulturkamp som strategi syns i litteraturen om den radikala högerns kulturpolitik. (Lindsköld 2015, s. 12–13).

Den skandinaviska radikala högern legitimerar sin kulturpolitik med tanken på en nationell kultur som måste skyddas från andra kulturer för att undvika risk för, i det mest extrema fallet, utrotning. Främjande av nationell kultur ses som lösningen på olika samhällsfrågor av dessa politiska partier. Men samtidigt ses vissa kulturyttringar som hot som måste kontrolleras med offentliga medel.

Det finns en ökande värdekonflikt mellan liberala och konservativa värderingar. Värdekonflikten har märkts GAL–TAN, där GAL står för Green, Alternative, Libertarian och TAN för Traditional, Authoritarian, Nationalist. (Grönlund & Strandberg 2019). Sett till den genomsnittliga väljarpositionen placerar sig De Gröna längst mot TAN följt av Vänsterförbundet.



Figur 1 Den genomsnittliga väljarpositionen för varje parti i Finland. Vänster-höger positioner på x-axeln och TAN-GAL på y-axeln. (Grönlund & Strandberg 2019)

De grönas, Vänsterförbundets och Sannfinländarnas kulturpolitiska program sticker också ut och därför har andelen mandat för dessa partiers del valts som analysenheter i studien. De grönas och Vänsterförbundets program omfattar tydliga och konkreta reformförslag. Vänsterförbundets kulturpolitiska program är från 2018, liksom de Grönas tidigare kulturpolitiska program, som i februari 2022 har ersatts av ett nytt. Sannfinländarnas senaste kulturpolitiska program är från 2020, vilket är efter att undersökningen som data baserar sig på genomfördes men som ändå kan anses avspegla partiets generella hållning i konst- och kulturpolitiska frågor. De gröna och Vänsterförbundet ägnar mest uppmärksamhet åt kulturens tillgänglighet och mångfald. Sannfinländarna ställer sig kritiskt bland annat till offentlig finansiering vad som av partiet uppfattas som elitkonst eller ideologisk konst.

H1: Kommuner som styrs av partier närmare GAL på GAL-TAN skalan och mer till vänster på en vänster – höger axel gör mer för kulturverksamheten i kommunen

4.1.2 Demografisk utveckling

Demografiska omständigheter omfattar frågeställningar och mekanismer som gäller befolkningens sammansättning och strukturer. De demografiska förändringarna har uppmärksammats i synnerhet då det gäller skillnader i kommunernas förmåga att producera likvärdig social- och hälsovårdsservice. Centrala demografiska förändringar är befolkningens åldrade och urbanisering. Den demografiska utvecklingen i riktning mot en åldrande befolkning ökar den så kallade försörjningsbördan. I Finland är andelen kommuner med problematisk försörjningskvot större än i de övriga nordiska länderna. Urbanisering avser flyttrörelsen från landsbygden till städerna. Det är främst yngre som flyttar till städerna vilket leder till att den äldre befolkningen koncentreras till de mer perifera områdena. Den arbetsföra befolkningens ojämna fördelning bidrar till lokala och regionala skillnader.

Befolkningsstruktur och tätortsgrad är demografiska faktorer som har stor betydelse för produktiviteten. Produktivitet beskriver förhållandet mellan insatser och utfall d.v.s. de resurser som går åt i förhållande till de tjänster som produceras. Skillnader i befolkningens sammansättning påverkar också kommunernas förutsättningar att producera och tillhandahålla kulturtjänster. Men det är i det här sammanhanget skäl att komma ihåg att utgifterna eller enhetskostnaderna för en verksamhet inte nödvändigtvis berättar något om tillgången till tjänster eller tjänsternas kvalitet. Behovet, det övriga utbudet och effektivitet i tjänsternas produktion eller kostnadseffektivitet är faktorer som påverkar utgifterna. Kostnaderna för kulturverksamhet kan vara höga för att det fattats ett medvetet beslut om att producera mer eller bättre tjänster eller för att tjänsterna produceras ineffektivt. Lägre utgifter kan indikera fungerande service eller att finansieringen inte räcker till adekvat service. För de kommuner vars utgifter avsevärt skiljer sig från medelvärdet är det intressant att granska bakomliggande variabler.

De demografiska utmaningarna är störst i framför allt mindre och mer perifert belägna kommuner. Kommunernas ekonomi, som till största delen bygger på skatteintäkter, påverkas av att andelen befolkning i arbetsför ålder minskar. Storleksskillnaderna mellan kommunerna åskådliggörs i verksamhetens intensitet och skillnaderna reflekteras även i de organisatoriska strukturerna. Flera kommuner med minskande befolkning har gjort nedskärningar i servicen och i en stor del av Finlands kommuner utgör biblioteken den enda egentliga kulturverksamheten. De största städerna har fortfarande kultur och fritidsnämnder medan

kulturverksamheten i mindre kommuner sköts vid sidan om bildningen. I en del städer skapar flyttrörelsen ett ökat behov av kulturtjänster och även (kultur)turismen har lyfts fram som drivkraft. Kostnads- och investeringstrycket ökar i städer och kommuner i stadsregioner och medför kostnader till följd av behovet av ökad servicekapacitet. Kommunstorleken anses även öka befolkningens heterogenitet vilket gör det svårare att för dessa kommuner att tillmötesgå den alltmer diversifierade efterfrågan. Den lokala kulturen kan ses som en viktig del av kommuninvånarnas identitet och som bidrar till att invånarna fäster sig vid orten. Kulturverksamhet används bland annat för att främja integration av invandrare och för att minska segregering av bostadsområden.

Kulturtjänsterna och är ofta koncentrerade till de större städerna (landskapens centralstäder). Konstnärer och andra kulturutövare samlas också i städerna där sysselsättningsmöjligheterna är bättre på grund av att utbildningsinstanser och konst- och kulturinstitutioner oftast är belägna i städerna. Utvecklingen leder till att kunnandet och kompetensen också samlas i städerna om inte kommunerna gör medvetna satsningar för att skapa förutsättningar för ett levande konst- och kulturliv.

Kulturtjänsterna är ofta planerade för större befolkningsgrupper än en kommun. Ökad samverkan mellan kommuner och regioner har redan under en längre tid ansetts vara ett medel för att möta de utmaningar som kommunerna och den offentliga ekonomin ställs inför. Genom samverkan kan kommunerna dela på både kostnader och kompetens. Tanken är att kommunerna genom samverkan i större utsträckning kan erbjuda till exempel heltidstjänster som anses vara mer attraktiva ur arbetstagarens synvinkel.

Den åldrande befolkningen ökar behovet av social- och hälsovårdstjänster. Konstens och kulturens betydelse för hälsa och välbefinnande har fått allt större uppmärksamhet. Kommunerna svarar också i fortsättningen ansvar för att främja kommuninvånarnas hälsa och välfärd. För att trygga tillräcklig kvalitet i tjänsterna kan de i framtiden komma att produceras i högre grad genom lokalt eller regionalt samarbete.

Demografiska förändringar påverkar kommunernas ekonomiska bärkraft, möjligheter att organisera lagstadgade uppgifter, sysselsättning och näringslivets förutsättningar liksom kommunens sociala kapital, samhörighet och lokal identitet. (Finansministeriets publikationer 2020:39, s. 13).

4.1.3 Demografisk försörjningskvot

Den demografiska försörjningskvoten är förhållandet mellan antalet personer som inte är i arbetsför ålder, det vill säga "beroende" per arbetsför ålder. Vid utgången av 2019 var värdet av den demografiska försörjningskvoten för hela landet 0,61, det vill säga 0,61 "beroende" i arbetsför ålder per arbetsför ålder. Det fanns med andra ord 61 personer i arbetsför ålder per 100 personer i arbetsför ålder. Den demografiska försörjningskvoten var år 2019 den högsta sedan 1922. Formeln för beräkning av arbetsför ålder för gruppen arbetsför ålder omfattar alla personer i åldern 15 till 64 år. Personer som inte är i arbetsför ålder är å andra sidan alla andra, det vill säga de som är 0-14 år och över 64 år. $0 - 14 \text{ år} + \text{över } 64 \text{ år} / 15 - 64 \text{ år}$.

Den demografiska försörjningskvoten har använts i regionala befolkningsjämförelser i decennier. Försörjningskvoten är en etablerad indikator för regional utveckling och kan användas för att bedöma svagheter och styrkor i en regions åldersstruktur. Den demografiska försörjningskvoten beskriver inte befolkningens struktur, utan de relativa proportionerna mellan de olika åldersgrupperna. Situationen varierar från kommun till kommun. Det är svårt att entydigt bedöma värdet för ett bra underhållsförhållande. I till exempel norra Österbotten har många kommuner höga demografiska försörjningskvoter på grund av regionens höga födelsetal och den därav följande stora andelen barn och unga, men det finns också kommuner där försörjningskvoten är mycket hög på grund av den stora andelen äldre. De regionala och kommunala skillnaderna är stora. Regionala och kommunala skillnader i befolkningens försörjningskvot är stora. (Halonen 2012).

Den demografiska försörjningskvoten varierade år 2019 mellan 46 och 110. I stora kommuner är den demografiska försörjningskvoten generellt sett lägre än i små kommuner. Medianvärdet för kommunerna i Fastlandsfinland år 2019 var 78.

H2: Kommuner med lägre demografisk försörjningskvot har bättre förutsättningar att prioritera konst- och kulturverksamheten

Effektivitet beskriver i vilken grad de mål som uppställts för verksamheten uppfylls. I diskussionen om optimal kommunstorlek uppfattas kommunens storlek som en nyckelfaktor. Det blir frågan om en balansgång mellan stordriftsfördelar och att tillmötesgå skattebetalarnas olika preferenser. Stora kommuner kan anses producera tjänster i vilka man kan dra nytta av

skalfördelar mer effektivt samtidigt som det faktum att beslutsfattare i mindre kommuner verkar närmare invånarna å sin sida sägs förbättra effektiviteten. Mindre kommuner har också påstått vara mer flexibla i att anpassa sin servicestruktur. (Moisio 2002, s.140). Liknande resonemang har använts gällande ekonomi. En svag ekonomi kan begränsa kommunens handlingsfrihet medan en stabil ekonomisk grund kan möjliggöra satsningar som kan te sig mer riskabla. Större kommuner antas få högre poäng än de mindre kommunerna inom samtliga undersökta dimensioner av verksamheten.

Hur kommunstorleken samvarierar med verksamheten undersöks genom att formulera följande hypotes:

H3: Ju större kommunen är, desto bättre är förutsättningarna att ordna mångsidig konst- och kulturverksamhet

Tabell 4 Summering av oberoende variabler och hypoteser om verksamhetens omfång

Summering av oberoende variabler och hypoteser om verksamhetens omfång

Egenskap	Hypotes om inverkan på verksamhet
Politisk representation	<i>H1: Kommuner som styrs av partier närmare GAL på GAL-TAN skalan och mer till vänster på en vänster – höger axel uppvisar större diversitet i konst- och kulturverksamheten</i>
Demografisk försörjningskvot	<i>H2: Kommuner med lägre demografisk försörjningskvot har bättre förutsättningar att prioritera konst- och kulturverksamheten</i>
Kommunstorlek	<i>H3: Ju större kommunen är, desto bättre är förutsättningarna att ordna mångsidig konst- och kulturverksamhet</i>

5 METOD OCH MATERIAL

I metodavsnittet redogörs och diskuteras upplägget avseende val av fall, datainsamling och dataanalys. Fokus riktas i studien till hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och vilka skillnader det finns mellan kommunerna och vad de kan tänkas bero på.

3.1 Upplägg och genomförande

Målsättningen är att med utgångspunkt i relevant litteratur identifiera och presentera de styrnings- och organiseringsrelaterade faktorer som skapar utrymmet för att förverkligandet av kulturverksamheten varierar mellan kommunerna. Strukturer som är centrala för förståelse av fenomenet är kulturpolitiken som politikområde, statens styrning av kulturpolitiken, utformningen av finansieringssystemet samt demografiska och politiska omständigheter i kommunerna. Den empiriska analysen utförs med hjälp av kvantitativa metoder och omfattar analys av datamaterialet Kulturen i kommunens verksamhet som Institutet för hälsa och välfärd, Undervisnings- och kulturministeriet och Finlands kommunförbund samlade in under våren 2019 med syftet att kartlägga kommunernas kulturverksamhet med fokus på åtgärder, resurser och verksamhetens utformning (praktiska tillämpning) i synnerhet avseende den hälsofrämjande kulturverksamheten. Datainsamlingen utgör en del av helheten TEAvisaren, en webbtjänst som med hjälp av index åskådliggör de olika verksamheterna inom kommunerna.

3.2 Forskningsdesign

Ett huvudsakligt kännetecken för kvantitativ forskning är den exakta utformningen av forskningsdesignen – innan studien inleds. Med forskningsdesign avses olika ramar eller grunder för insamling och analys av data. Valet av forskningsdesign reflekterar avvägningen mellan ett antal dimensioner eller aspekter av forskningsprocessen till vilka hör de kausala sambanden mellan olika variabler, möjligheterna till generalisering, den specifika kontextens betydelse eller fokus på bedömning över tid. Hypoteserna bestämmer den exakta karaktären i undersökningsfrågorna och man arbetar utifrån ett exakt fastställt urval. Kvalitativ forskning i sin tur bygger ofta på idén att teorierna och metoderna kommer att framträda under forskningens gång och att de inte ska slås fast redan från början. Det urval som undersöks kommer att bero på den fortsatta utvecklingen och forskaren kan därför varken veta hur många eller vilka enheter som kommer att ingå förrän mot slutet av undersökningen. (Denscombe 2000, s. 207).

Fenomenet som ska analyseras är variationer i hur kommunerna förverkligar den offentliga kulturpolitiken på lokal nivå. Tidigare forskning har visat på stora variationer i hur kommunerna förverkligar välfärdstjänsterna överlag och också mer specifikt då det gäller kulturverksamheten. Variationen undersöks dels genom att analysera hur kommunerna förverkligar kulturpolitiken utgående från lagen om kommunernas kulturverksamhet genom att granska graden av informationsstyrning, resursstyrningen, verksamhetens tillgänglighet och invånarnas möjligheter till delaktighet. Förhoppningen är att med hjälp av teori inom området kunna identifiera element som bidrar till att skapa skillnader i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och att empiriskt undersöka eventuell samvariation.

Tvärsnittsdesign tillämpas för att upptäcka mönster av olika slags samband när det gäller förverkligandet av kulturpolitiken i olika kommuner. Ambitionen är att åskådliggöra skillnaderna mellan kommunerna och att försöka förklara variationer i verksamheten mellan olika kommuner genom att hänvisa till kontextuella variabler. Större kommuner har oftast andra förutsättningar än de mindre kommunerna, så det intressanta i sammanhanget är också att se om det går att identifiera kommuner som statistiskt sett presterar bättre än förväntat. Fördelen med tvärsnittsdesign är den heltäckande bild som fås genom det stora antalet observationer och den stora variationen mellan observationerna. Till nackdelarna hör att komplexiteten, förändringarna och medvetenheten hos de aktörer som studeras begränsar möjligheterna att fastställa allmängiltiga slutsatser och att man inte med säkerhet kan uttala sig om kausala samband.

Tvärsnittsdesignen innebär att man samlar in data från mer än ett enda fall vid en viss tidpunkt i syfte att komma fram till en uppsättning kvantitativa eller kvantifierbara data med koppling till två eller fler (oftast många fler) variabler som sedan granskas för att man ska kunna upptäcka mönster när det gäller olika slags samband (Bryman 2018, s. 87). Eftersom variationen mellan olika analysenheter är i fokus förutsätts flera fall, som också ökar sannolikheten för en variation av de intressanta variablerna ökar vilket i sin tur bidrar till möjligheten att göra mer exakta distinktioner mellan olika fall.

De olika forskningsdesignerna är förknippade med olika slags forskningsmetoder. En design utgör en struktur som styr och vägleder dels hur man konkret använder sig av en viss metod, dels hur man analyserar de data eller den information som framkommer (Bryman 2018, s. 71).

Forskningsstrategierna kan, förenklat, vara av antingen kvantitativ eller kvalitativ karaktär. Begreppen används för att markera forskarens utgångspunkter och vilken typ av forskning som bedrivs. Denscombe (2000) understryker att distinktionen mellan de två typerna av forskningsstrategier inte är entydig på grund av att tillvägagångssätten inte är ömsesidigt uteslutande, distinktionen är förenklad i teorin och gäller strängt taget behandlingen av data snarare än forskningsmetoden som sådan. Bra forskning tenderar, enligt Denscombe, att använda inslag från båda tillvägagångssätten och skillnaden bygger snarare på huruvida och i vilken mån forskaren har sin utgångspunkt i det ena eller det andra lägret (Denscombe 2000, s. 203). Data i studien bygger på enkätdata på ordinalskala vilket innebär att det inte utan att koda om materialet går att ange skillnader eller avstånd mellan värdena på ett meningsfullt sätt.

Studien har ett komparativt inslag. Med hjälp av komparativa studier har man försökt förklara liknande aktiviteter i olika länder eller inom olika regioner eller kommuner genom att hänvisa till kontextuella variabler – demografiska data, information om hur många procent stöder speciella politiska ståndpunkter etc. (Hill 2007, s. 23). Komplexiteten, förändringarna och medvetenheten hos de aktörer som studeras begränsar möjligheterna att fastställa allmängiltiga slutsatser.

3.3 Datainsamlingsmetod och material

Studien omfattar statistisk analys av sekundärdata som samlats in av Institutet för hälsa och välfärd (THL) som kompletteras med kommunbeskrivande data. Datamaterialet baserar sig på en totalundersökning omfattande samtliga kommuner på det finska fastlandet och som genomfördes av THL våren 2019.

Kvalitativ forskning tenderar att förknippas med beskrivning medan kvantitativ forskning tenderar förknippas med analys. Ju fler enheter som ingår desto större sannolikhet att resultaten går att generalisera och desto större statistisk tillförlitlighet. (Denscombe 2000, s. 206). Den kvantitativa forskningen fokuserar på vissa specifika faktorer som studeras i förhållande till andra specifika faktorer.

Användningen av kvantitativa data i samhällsforskningen innebär inte att forskaren nödvändigtvis måste använda sig av en sofistikerad statistisk analys utan användningen av kvantitativa data kan begränsas till den deskriptiva statistiken (Denscombe 2000, s. 208). Enkel

statistik kan om den är organiserad på rätt sätt med ett mycket gott resultat användas i småskalig forskning. Samhällsforskare som har för avsikt att använda kvantitativa data måste vara medvetna om vilken typ av data de använder. Detta är avgörande för vad som statistiskt går att göra med data och vilken typ av slutsatser som går att dra från analysen. (Denscombe 2000, s. 209).

Institutet för hälsa och välfärd THL samlade för första gången in data om kommunernas kulturverksamhet våren 2019. Datainsamlingen förverkligades i samarbete med Undervisnings- och kulturministeriets Kultur- och konstpolitiska avdelning, Finlands Kommunförbund, Utbildningsstyrelsen, Statistikcentralen, avdelningen för välfärd och tjänster vid Social- och hälsovårdsministeriet, kulturpolitiska forskningscentret Cupore, Regionförvaltningsverket i Södra Finland och Centret för konstfrämjande. Datamaterialet omfattar 283 kommuner vilket vid tidpunkten för datainsamlingen utgjorde 96 procent av samtliga kommuner i det finländska fastlandet. Uppgifterna kommer i fortsättningen att samlas in med två års mellanrum. Datainsamlingsblanketten sändes till samtliga kommuner i det finska fastlandet, elektroniskt till de tjänstemän som ansvarar för kulturverksamheten och i pappersformat till kommunens registratur. De analyserade datauppgifterna finns publicerade kommunvis i webbtjänsten TEAvisaren. Syftet med datainsamlingen var att kartlägga kommunernas kulturverksamhet med fokus på åtgärder, resurser och verksamhetens utformning (praktiska tillämpning) i synnerhet avseende den hälsofrämjande kulturverksamheten. Kommunen svarar för framställande av information om sin kulturverksamhet och för utvärdering av kulturverksamheten. Datainsamlingen omfattar bl.a. kulturen i kommunstrategin, hur olika befolkningsgrupper tas i beaktande i kommunens kulturverksamhet, kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande, kommunens verksamhetsplan för hälsofrämjande kulturverksamhet, utvärdering av olika delområden av kulturtjänsternas tillgänglighet, samarbeten mellan olika kulturaktörer och kommunen, kulturfaciliteternas användning, kulturfostran för barn och unga och åtgärder som gäller den grundläggande konstundervisningen samt beslut om tillämpning av den så kallade procentprincipen i samband med nybyggen. Datat har kompletterats med information från statistikdatabasen för allmänna bibliotek och uppgifter från Statistikcentralen. Datainsamlingen kompletterar tidigare datainsamlingar. Informationsbasen ska fungera som redskap att planera, styra och utvärdera kulturverksamheten och dess hälsofrämjande funktion. För kommunerna ger datainsamlingen information om läget i kommunen och en uppfattning om läget i förhållande till övriga landet

eller motsvarande kommuner. Datat används som redskap för styrning på såväl nationell som lokal nivå (teaviisari.fi).

Fördelarna med surveyundersökningar är att de empiriska data som samlas in baserar sig på observationer i den verkliga världen. Forskningsmetoden möjliggör en bred och omfattande täckning, vilket innebär att väl genomförda surveyundersökningar ligger bra till när det gäller generaliserbarhet. Surveyundersökningar lämpar sig för kvantitativa data som kan analyseras med hjälp av statistiska metoder (Denscombe 2000, s. 37–38). Till nackdelarna med metoden hör en viss tendens till empirism som innebär att inte tillräcklig hänsyn riktas till relevanta frågor, problem eller teorier. De data som produceras kan inte ge så mycket detaljer och djup. Surveyundersökningar tenderar att förlora djup till förmån för bredd. Svarens precision är svår att kontrollera (Denscombe 2000, s. 39).

Användningen av sekundära data innebär att datamaterialet ursprungligen har producerats för andra ändamål än undersökningens specifika syfte. Dokumenten kan också reflektera sociala konstruktioner genom att bygga mer på upphovspersonens tolkningar än på en objektiv bild av verkligheten. (Denscombe 2000, s. 201).

När populationen är liten är det ofta praktiskt att studera samtliga enheter. Det blir alltså frågan om en totalundersökning. De finska kommunerna utgör studiens analysenheter. År 2019 fanns precis som nu 309 kommuner i Finland, om 107 används beteckningen stad, och om 202 beteckningen kommun. Data omfattar 283 kommuner. Bortfallet består av 12 enspråkigt finskspråkiga kommuner varav tio är landsbygdskommuner, en är tätortskommun och en kategoriseras som urban kommun. Ackas, Honkajoki, Hyvinge, Jockis, Luhanka, Pelkosenniemi, Petäjävesi, Rautalampi, Sastmola, Siikajoki, Taivalkoski och Tuusniemi hör till de kommuner som inte har besvarat enkäten. Kommunbeskrivande data omfattar även dessa kommuner.

År 2019 gjordes inga kommunsammanslagningar, och antalet kommuner har varit samma som föregående år. Kommunerna i Finland är i genomsnitt förhållandevis små. Medelstorleken för kommunerna 2019 var 18 604 invånare. Medianstorleken var 6 499 invånare.

Finlands kommuner varierar stort i fråga om areal. I jämförelse med det övriga Europa är Finland rätt glest befolkat. I Finland är bosättningen kraftigt koncentrerad till landets södra

delar och de största stadsregionerna. Befolkningstätheten varierar stort från landskap till landskap. (kommunförbundet.fi).

3.4 Databearbetning

En variabel är en egenskap som varierar när det gäller olika fall, i det här fallet gäller kommuner. Man brukar skilja mellan oberoende och beroende variabler. De förstnämnda sägs utöva en kausal påverkan på de sistnämnda. Olika variabler skiljer sig också åt när det gäller mätnivån vilket får konsekvenser för kvantitativ (statistik) analys av data (Bryman 2018, s. 73). Man brukar skilja mellan kvantitativa (numeriska) och kategorivariabler (icke-numeriska eller kvalitativa variabler). En kategorivariabel mäts på nominalskala. Mätningen innebär att de olika individernas klass eller kategoritillhörighet anges efter den variabel som studeras (Körner & Wahlgren 2005, s. 18). När en variabel mäts genom att rangordning är det frågan om en ordinalskala. Typiskt för den här skalan är att man kan avgöra om det ena variabelvärdet är större eller mindre än det andra. (Körner & Wahlgren 2005, s.19).

Att mäta en kategorivariabel eller kvalitativ variabel innebär att göra en klassificering av de enheter som ingår i undersökningen. Fördelningen kan åskådliggöras genom att i en tabell ange för varje klass antalet enheter eller frekvensen för klassen. (Körner & Wahlgren 2005, s. 29)

Olika typer av kategorier och egenskaper har inte nödvändigtvis någon inneboende rangordning. För att kunna skapa variation i fallen och i den insamlade informationen och för att därefter studera kopplingarna mellan olika variabler krävs det en systematisk och standardiserad metod för bedömning av denna variation. Den kanske viktigaste fördelen med kvantifiering är att den ger forskaren en konsekvent norm eller riktlinje. (Bryman 2018, s. 88)

För att kunna studera skillnaderna i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet studeras omkodas svaren i det ursprungliga datamaterialet och variationen verksamheten granskas utgående från politisk struktur, försörjningsgrad och kommunstorlek.

Den beroende variabeln, kommunernas kulturverksamhet, granskas ur tre separata dimensioner och summavariabler konstrueras för att stärka validiteten. Summavariablerna, även kallade index, består av utvalda frågor i materialet. Graden av interkorrelation mellan delvariablerna i summavariabeln testas med hjälp av Cronbach's Alpha-koefficienten.

Den första demokratidimensionen omfattar kunskap, legitimitet och konsensus och sammanfattas som informationsstyrning. Den andra demokratidimensionen handlar om fördelningen av ekonomiska resurser och sammanfattas som resursstyrning och regleringar. Den tredje dimensionen omfattar delaktighet och tillgänglighet och sammanfattas som målstyrning.

Varje åtgärd eller verksamhet utgör ett poäng. Poängen summeras och andelen av möjliga totalpoäng anges för summavariabeln. Samtliga värden varierar således mellan 0–1 där 0 betyder att frågan är obesvarad eller att den typ av åtgärd inte har vidtagits eller att dylik verksamhet inte finns. 1 innebär i sin tur att kommunen uppgett att man uppfyllt det som efterfrågas. Summavariabeln informationsstyrning; styrdokument (se nedan) skiljer sig från de övriga variablerna i och med att itemen är kategorivariabler medan samtliga övriga item är dikotoma variabler. För den summavariabelns har kategorierna graderats på en skala från 0– 3 där har inte behandlats = 0 och diskuterats och fattats beslut om åtgärder =3. I övriga fall har inte olika åtgärder eller verksamheter graderats.

Informationsstyrningen mäts med hjälp av två separata summavariabler. I den första ingår frågor om i vilken mån och vilken typ av styrdokument som behandlas bland de förtroendevalda och inom stadens ledningsgrupp. Antalet item som ingår i summavariabeln är 6 och Cronbach's Alpha är 0,815. Möjligt antal totalpoäng är 18.

Tabell 5 Behandling av styrdokument, förtroendevalda

	Lag om kommunernas kulturverksamhet (n=279)	Lag om allmänna bibliotek (n=280)	Utvärdering av basservice (n=278)
Har inte behandlats	40,9	29,3	54
För kännedom	33	33,2	23,4
Presenterats	19,4	23,6	14,4
Diskuterats och fattats beslut om åtgärder	6,8	13,9	8,3
	100 %	100 %	100 %

Tabell 6 Behandling av styrdokument, ledningsgrupp

	Lag om kommunernas kulturverksamhet (n=277)	Lag om allmänna bibliotek (n=277)	Utvärdering av basservice (n=276)
Har inte behandlats	36,8	31,8	54,7
För kännedom	24,9	24,2	21,7
Presenterats	21,7	24,5	10,9
Diskuterats och fattats beslut om åtgärder	16,6	19,5	12,7
	100 %	100 %	100 %

Den andra summavariabeln omfattar frågor om huruvida främjande av kulturverksamhet omnämns i kommunens strategi eller ingår i kommunens senaste välfärdsberättelse eller motsvarande dokument. Utöver dessa ingår i den andra summavariabeln också en fråga om målsättningar i verksamhets- och ekonomiplanen för olika befolkningsgrupper. Totala antalet item som ingår i summavariabeln är 7 och Cronbach's Alpha är 0,783. Möjligt antal totalpoäng är 7.

Tabell 7 Målsättningar i verksamhets- och ekonomiplanen, andel i procent

Variabel	n	Värde	Andel i procent
Främjande av kultur i den ikraftvarande kommunstrategin (2019)	280	Ja	62,5
		Nej	37,5
Målsättningar i välfärdsberättelsen eller motsvarande dokument	281	Ja	60,9
		Nej	39,1
Kulturverksamhet för barn och unga	283	Ja	78,4
		Nej	21,6
Kulturverksamhet för personer i arbetsför ålder	282	Ja	50,4
		Nej	49,6
Kulturverksamhet för seniorer	281	Ja	58,4
		Nej	41,6
Konst- och kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa och stöder delaktighet	282	Ja	53,9
		Nej	46,1
Kulturverksamhet riktad till minoritets- och specialgrupper	283	Ja	32,9
		Nej	67,1

I summavariabeln, **resursstyrning och regleringar**, ingår frågor om huruvida kommunen har riktat resurser i verksamhets- och ekonomiplanen till olika befolkningsgrupper som barn och unga, vuxna, äldre, minoritets- eller specialgrupper. Summavariabeln har 5 item och Cronbach's Alpha är 0,849. Möjligt antal totalpoäng är 5.

Tabell 8 Resurser i verksamhets- och ekonomiplanen, andel i procent

Variabel	n	Värde	Andel i procent
Kulturverksamhet för barn och unga	278	Ja	79,1
		Nej	20,9
Kulturverksamhet för personer i arbetsför ålder	275	Ja	57,1
		Nej	42,9
Kulturverksamhet för seniorer	275	Ja	61,5
		Nej	38,5
Konst- och kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa och stöder delaktighet	275	Ja	53,8
		Nej	46,2
Kulturverksamhet riktad till minoritets- och specialgrupper	276	Ja	35,9
		Nej	64,1

Målstyrning avseende verksamhetens **tillgänglighet** och **delaktighet** mäts med två separata summavariabler varav tillgänglighet omfattar de incitament som kommunen har för att förbättra tillgängligheten och verksamhet riktad till specialgrupper. Antalet item är 9 och Cronbach's Alpha är 0,750. Möjligt antal totalpoäng är 9.

Tabell 9 Incitament för att förbättra tillgängligheten, andel i procent

Variabel	n	Värde	Andel i procent
Kulturlots, kulturkamrat eller motsv.	282	Ja	28,4
		Nej	71,6
Gratisplatser, reducerat pris (Kaikukortti, Kimmoke)	279	Ja	28,7
		Nej	71,3
Utbud och tips för barn och unga	281	Ja	59,1
		Nej	40,9
Kulturverksamhet skilt för över 65 åringar	278	Ja	51,4
		Nej	48,6
Verksamhetsmodell för kulturverksamhet vid social- och hälsovårdsenheter	276	Ja	71,4
		Nej	28,6

Tabell 10 Riktad verksamhet, andel i procent

Variabel	n	Värde	Andel i procent
Arbetslösa	278	Ja	27,3
		Nej	72,7
Studera, ungdomar utanför arbetslivet	278	Ja	36,7
		Nej	63,3
Boendeenheter	276	Ja	55,4
		Nej	44,6
Äldre som bor hemma men som har stort behov av social- och hälsovårdstjänster	276	Ja	30,4
		Nej	69,6

Den andra summavariabeln mäter delaktighet genom de möjligheter som kommuninvånarna erbjuds för att påverka kulturverksamheten. Summavariabeln innehåller 6 item och Cronbach's Alpha är 0,616. Möjligt antal totalpoäng är 6.

Tabell 11 Invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande

Variabel	n	Värde	Andel i procent
Invånar-/ kundenkäter	280	Ja	61,1
		Nej	38,9
Invånarmöten (invånarforum, invånarkväll, invånarråd)	280	Ja	60
		Nej	40
Involvering av användare i kommunens organ (t.ex. arbetsgrupp)	279	Ja	58,1
		Nej	41,9
Sociala medier (kommunikation, diskussion)	281	Ja	92,2
		Nej	7,8
Online deltagande (respons, ärendehantering, initiativ)	282	Ja	77
		Nej	23
Samutveckling (t.ex. kulturplanering eller liknande)	279	Ja	57,3
		Nej	42,7

Politisk struktur

Även om kulturpolitiken anses vara ett politikområde som präglas av konsensus och skillnaderna i den politiska sammansättningen inte har varit ett centralt tema för forskning inom området går det att i partiernas kulturpolitiska program utläsa skiljelinjer i partiernas syn på konst- och kulturpolitiken. För att studera eventuell samvariation mellan politisk sammansättning och hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet analyseras om andelen mandat för dessa partiers del korrelerar med resultaten för de summavariabler som används för att mäta kulturverksamheten avseende grad av

informationsstyrning, resursstyrning och regleringar och målstyrning vad gäller verksamhetens tillgänglighet och invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande. Det största partiet i kommunalvalet 2017 sett till andelen mandat var Centern med 31 % av andelen mandat följt av SDP med 19 % av mandat. Samlingspartiet fick 17 % av mandat. Det totala antalet mandat var 8999. Sannfinländarna hade största andelen av partiets mandat i Kihniö (33,3%). Vänsterförbundet hade största andelen av partiets mandat i Tervola (35,3%) och De Gröna hade största andelen av partiets mandat i Padasjoki (33,3%).

Tabell 12 Mandatfördelningen i kommunalvalet 2017

Kommunalval 2017	Mandat	Andel mandat
Saml	1490	17 %
SDP	1697	19 %
C	2824	31 %
Sannf	770	9 %
VF	658	7 %
Gröna	534	6 %
SFP	471	5 %
KD	316	4 %
Övriga	227	3 %
Småpartier	12	0 %

Demografiska variabler

Kommunerna grupperas enligt den kommungruppering för kategorisering som Statistikcentralen har tillämpat sedan 1989. Den statistiska kommungrupperingen omfattar tre olika kategorier baserade på tätortsbefolkningens andel och folkmängden i kommunens största tätort: urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner. Till urbana kommuner räknas kommuner där minst 90 % av befolkningen bor i tätorter eller där den största tätorten har minst 15 000 invånare. Till tätortskommuner räknas kommuner där minst 60 % men mindre än 90 % av befolkningen bor i tätorter och där den största tätorten har minst 4 000 men mindre än 15 000 invånare. Till landsbygdskommuner räknas de kommuner där mindre än 60 % av befolkningen bor i tätorter och där den största tätorten har färre än 15 000 invånare, samt de kommuner där minst 60 % men under 90 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätorten har färre än 4000 invånare. (stat.fi).

3.5 Dataanalys

Man kan klassificera en statistisk undersökning med det mål eller syfte man har med undersökningen. Då skiljer man mellan beskrivande undersökningar och analytiska undersökningar. Ambitionen att beskriva vilka variationer som präglar kommunernas kulturverksamhet och att analysera vad dessa variationer beror på. Att kartlägga och förklara samband är ett vanligt syfte med den analytisk undersökning. Orsak och verkan är naturliga begrepp vid denna typ av undersökningar. Hur påverkas kulturverksamheten i kommunen av variationer i de olika variablerna? Hur kan man beskriva sambandet mellan kommunernas kulturverksamhet och faktorer som befolkningsmängd, politisk representation och kommuntyp? Detta är exempel på frågeställningar som man analyserar med multivariata statistiska metoder. (Körner & Wahlgren 2005, s. 9).

Den statistiska analysen består av deskriptiv statistik och analyser med multivariata statistiska metoder till den del materialet tillåter. Tabeller och diagram kan ge en god bild av ett statistiskt material. Målet är att redogöra för olika fördelningar, frekvenser inom olika klasser åskådliggörs genom stapeldiagram och korstabeller används för att visa två eller flera fördelningar samtidigt. När materialet analyseras kompletteras bilden med tal som lyfter fram väsentliga egenskaper i materialet. För en kvantitativ variabel är det framförallt två egenskaper man mäter: observationernas genomsnitt och observationernas spridning kring detta genomsnitt. Med hjälp av typvärdet, medianen och det aritmetiska medelvärdet anges olika medelvärden för variablerna. Variationsområdet som ges av det största och minsta värdet, och standardavvikelsen är båda mått på genomsnitt och spridning som är enkla att beräkna och tolka. Som beskrivande mått fyller de därför en funktion. Som analytiska instrument är de däremot utan större betydelse. (Körner & Wahlgren 2005, s. 44).

3.6 Validitet och reliabilitet

Vid operationalisering finns det alltid en risk att man mäter något därför att det går att mäta fast det i själva verket är någonting annat man vill mäta. Det är därför nödvändigt att ställa sig frågan om mätvärdena verkligen gäller det begrepp vi avser att undersöka. (Körner & Wahlgren 2005, s. 15). Validitet går ut på en bedömning av om de slutsatser som genererats från undersökningen hänger ihop eller inte. Man brukar skilja mellan mätningvaliditet eller begreppsvaliditet handlar om huruvida ett mått för ett begrepp verkligen speglar det som begreppet anses

beteckna. Mätningens validitet är relaterad till reliabiliteten: om ett mått på ett begrepp är instabilt genom att det fluktuerar och därför inte är reliabel kan det inte heller utgöra ett mått med tillräckligt hög validitet för begreppet i fråga. (Bryman 2018 s. 73).

Reliabilitet rör frågan om huruvida resultaten från en undersökning blir de samma om undersökningen genomförs på nytt eller om de påverkas av slumpmässiga eller tillfälliga betingelser (Bryman 2018, s. 72). Används i samband med frågan om de mått som utvecklas för samhällsvetenskapliga begrepp är konsistenta eller följdriktiga.

Replikation eller upprepning innebär en undersökning ska vara möjlig att upprepa. Om en forskare inte i detalj beskriver sitt tillvägagångssätt är en replikation omöjlig att genomföra. Intern validitet har oftast att göra med frågor om kausalitet. Intern validitet handlar om huruvida en slutsats som rymmer ett kausalt förhållande mellan två eller flera variabler är hållbar eller ej. Om vi påstår att x orsakar y, kan vi då vara säkra på att det verkligen är x som svarar för variationen i y och inte någon annan faktor som ger upphov till ett skenbart orsaksförhållande? (Bryman s. 73). Extern validitet rör frågan om huruvida resultaten kan generaliseras utöver den specifika undersökningskontexten. Det är i detta sammanhang som frågan om urval blir avgörande. Ekologisk validitet anger i vilken grad det som studeras kommer till uttryck i sin naturliga miljö.

Med en tvärsnittsdesign kan man bara studera relationer mellan variabler. Det finns ingen hållbar tidsmässig relation mellan variablerna, eftersom informationen samlas in mer eller mindre samtidigt (Bryman 2018, s. 88) Det här bidrar till oklarhet när det gäller orsak och verkan. Om forskaren upptäcker ett samband mellan två variabler kan han eller hon inte vara säker på att det handlar om en kausal relation. Allt man kan säga är att det finns någon form av koppling mellan variablerna. En tvärsnittsdesign brister alltid när det gäller den interna validiteten. (Bryman s. 89)

Statspublikationer och officiell statistik kan tyckas vara ett attraktivt alternativ för samhällsforskaren genom att de som skriftlig informationskälla förefaller vara auktoritativa, objektiva och faktabaserade (Denscombe 2000, s. 194). Men för att dylik dokumentation ska kunna uppfattas som riktig och objektiv måste forskaren reflektera över ett antal aspekter.

Ju mer entydig händelse, desto mer tillförlitliga data. Antingen inträffar händelserna eller så gör de det inte, det finns inte möjligheter till ”kreativ bokföring”. Den utvärdering som THL har låtit göra baserar sig inte till alla delar på entydiga aspekter vilket ger upphov till vissa tolkningsmöjligheter. Det finns vissa egenintressen i den här typens statistik.

6 ANALYS OCH RESULTAT

I kapitlet beskrivs med hjälp summavariablerna som konstruerats för att mäta kulturverksamheten och illustrera variationerna mellan kommunerna i förverkligandet av lagen om kommunernas kulturverksamhet utfallet för den empiriska analysen. Sambanden mellan valda politiska och demografiska egenskaper som antas förklara en del av variationen i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet åskådliggörs och analyseras.

I det första avsnittet presenteras utfallet på de beroende variablerna dvs. demokratidimensionerna av verksamheterna och oberoende variablerna dvs. politiska och demografiska egenskaper. I det andra avsnittet analyseras sambanden mellan politiska och demografiska egenskaper och kommunernas kulturverksamhet. I det sista avsnittet sammanfattas analysens mest centrala delar om vilka av de politiska och demografiska omständigheterna som inverkar på kommunernas förutsättningar att ordna jämlik tillgång till konst- och kulturtjänster.

6.1 Variationen i kulturverksamhetens utformning och kommunegenskaper

Kulturverksamheterna ser olika ut i olika delar av landet. Det är också målsättningen i lagen, att kommunerna tar de lokala omständigheterna i beaktande i verksamhetens utformning. Ur demokratisynvinkel är det ändå av betydelse huruvida kommunerna har reella möjligheter att förverkliga de uppgifter som åläggs dem. De lokala behoven ska kunna tillfredsställas på ett ändamålsenligt sätt men om det finns strukturella skillnader mellan kommunerna som gör det i princip omöjligt för en kommun att uppfylla målsättningarna i lagen behövs lösningar eller utjämningsmekanismer för att trygga en jämlik tillgång till konst och kulturtjänster.

De demokratidimensioner som jag har valt att ta fasta på är idéer, normer och värderingar, fördelningen av ekonomiska resurser och regleringar och tillgänglighet och delaktighet. Idéer, normer och värderingar styr på ett generellt plan den offentliga kulturpolitiken. Dimensionen tangerar frågan om i vilken grad verksamheten kan anses vara förankrad till den övergripande kulturpolitiska strategin, målsättningarna och linjedragningarna handlar också om legitimitet i form av rättfärdigande för dem som berörs. De övergripande målsättningarna är vagt formulerade, men grundar sig på politisk konsensus och utgör ett slags ramverk för

verksamheten. Eftersom finansieringen dels baserar sig på statsandelsfinansiering går det inte att bortse från de nationella målsättningarna. Fördelningen av ekonomiska resurser och regleringar handlar om prioriteringar. Kulturpolitiken, politiker kritiserar för avsaknaden av beslut om konkreta åtgärder. Vackra ord om kultur är säger ingenting om de faktiska prioriteringarna. Tillgänglighet och delaktighet är element som anses stärka demokratin och öka legitimiteten i offentlig verksamhet. Jämlikhet är en grundläggande rättighet och kommunerna ansvarar för sin del att kommuninvånarna har likvärdiga möjligheter att ta del av kulturverksamheten.

De demografiska omständigheterna och kulturlivets utveckling bidrar till att områden diversifieras. Konstnärer söker sig till centralorter där utbildning, arbetstillfällen, kolleger etcetera finns. Kunskapen och konstens utveckling koncentreras till städerna. Institutionerna, professionella sammanhangen.

Tabell 13 Deskriptiv statistik av beroende variabler

Dimension	Summavariabel	N	Min	Max	Medelvärde	Standardavvikelse
Informationsstyrning	Styrdokument	280	0	1	0,3427	0,248
	Strategiskt arbete	283	0	1	0,5649	0,314
Resursstyrning och regleringar	Resurser i verksamhets- och ekonomiplanen	283	0	1	0,5604	0,379
Målstyrning	Tillgänglighet	283	0	1	0,4244	0,272
	Delaktighet	283	0	1	0,6696	0,264
	Valid N	280				

Tabell 14 Deskriptiv statistik av oberoende variabler

Dimension	Variabel, andel mandat kommunalval 2017	N	Min	Max	Medelvärde	Standardavvikelse
Politiska egenskaper	Sannf	295	0	33,3	8,41	6,025
	VF	295	0	35,3	6,942	7,600
	Gröna	295	0	33,3	4,361	5,728
Demografiska egenskaper	Invånarantal	295	707	648042	18603,83	49956,871
	Demografisk försörjningskvot	294	46,1	110,1	78,523	12,359
	Valid N	280				

För variablerna är mer än centraltendens av intresse, vilket vill säga variation eller spridning.

Standardavvikelsen säger något om detta och kan förenklat förstås som en genomsnittlig avvikelse från medelvärdet. Vi får veta att det finns skillnader i standardavvikelserna mellan de olika kommuntyperna.

Deskriptiv statistik av beroende variabler enligt statistisk kommungruppering

Medelvärdet är förhållandevis lågt <0,5 för summavariabeln informationsstyrning, styrdokument inom samtliga kommunkategorier. Medelvärdet för de urbana kommunerna var något högre men variationen är inte anmärkningsvärd. Standardavvikelsen för summavariabeln varierar inte nämnvärt mellan de olika kommunkategorierna.

Tabell 15 Informationsstyrning; styrdokument, fördelning kommungrupp

Informationsstyrning, styrdokument	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	0,3121	162	0,24761
Tätortskommuner	0,3513	62	0,24012
Urbana kommuner	0,4216	56	0,24476
Totalt	0,3427	280	0,24821

Av de urbana kommunerna var det 6 kommuner, 10,7 procent, som hade värdet 0. Dessa kommuner var Forssa, Joensuu, Kaskö, Riihimäki samt Kotka och Lojo, som samtidigt hörde till de kommuner som fick höga värden i fråga om delaktighet. Ingen av de urbana kommunerna hade högsta möjliga värdet 1. Borgå och Ylöjärvi, två av kommunerna (3,6 procent) hade det högsta värdet, 0,89. Dessa kommuner hade också höga poäng i fråga om resursstyrning. Värdet för största delen av de urbana kommunerna, 9 kommuner (16,1 procent), var 0,44, vilket ligger nära medelvärdet för kommungruppen.

Av tätortskommunerna fick 8 kommuner (12,9 procent) värdet 0. Pieksämäki hade som enda kommun värdet 1. En lika stor andel av kommunerna som de som fick värdet 0 hade värdet 0,33. Av landsbygdskommunerna hade 26 kommuner (16 procent) värdet 0. Den största delen av landsbygdskommunerna hade värdet 0. En av kommunerna, Kannus, hade värdet 1. Två kommuner hade värdet 0,94.

I fråga om den andra summavariabeln för informationsstyrning, strategiskt arbete, är medelvärdet högre men variationerna större. Eftersom värdena är angivna som andelar kan de också uttryckas som procent. De urbana kommunernas medelvärde uttryckt i procent är

71,92 %, vilket är 21,55 procentenheter högre än värdet för landsbygdskommunerna (50,39 %) och 13,46 procentenheter högre än värdet för tätortskommunerna (58,48 %).

Tabell 16 Informationsstyrning; strategiskt arbete, fördelning kommungrupp

Informationsstyrning, strategiskt arbete	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	0,5039	163	0,3152
Tätortskommuner	0,5848	64	0,32568
Urbana kommuner	0,7194	56	0,2327
Totalt	0,5649	283	0,31354

Av de urbana kommunerna var det 23,2 procent (13 kommuner) som hade värdet 1. Dessa kommuner var: Birkala, Borgå, Grankulla, Helsingfors, Imatra, Kajana, Kemi, Kotka, S:t Karins, S:t Michel, Vanda, Villmanstrand och Åbo. Det lägsta värdet för summavariabeln för strategiskt arbete var 0,14 som en kommun (1,8 procent), Brahestad hade. Största andelen kommuner hade värdet 0,71 (15 kommuner och 26,8 procent).

Av tätortskommunerna hade fem kommuner (7,8 procent) värdet 0. Kommunerna var Haapajärvi, Laihela, Loimaa, Orimattila och Vichtis. 15 kommuner (23,4 procent) hade värdet 1. Kommunerna med det högsta värdet var Högfors, Ijo, Janakkala, Jämsä, Kalajoki, Kauhajoki, Kuhmo, Mänttä-Vilppula, Parkano, Pieksämäki, Sastamala, Sotkamo, Suonenjoki, Ylivieska, Äänekoski.

17 kommuner (10,4 procent) av landsortskommunerna fick värdet 0. En större andel av kommunerna, 14 kommuner (8,6 procent) fick värdet 1, och största delen av dessa kommuner fick ändå 16 procent värdet 0,86 vilket är betydligt högre än medelvärdet för kommuntypen. Spridningen bland de olika kommunerna var stor. Hyrynsalmi, Itis, Joutsa, Malax, Mörskom, Nykarleby, Puolanka, Puumala, Pyhärinta, Sagu, Siikalatva, Sjundeå, Säkylä, Vetil, Virdois och Övertorneå hör till kommunerna med värdet 0. Aura, Enare, Hankasalmi, Hausjärvi, Heinävesi, Ikalis, Jämijärvi, Kides, Lapträsk, Pedersöre, Ruovesi, Salla, Tervo och Vesanto hade värdet 1.

Medelvärdet för summavariabeln resursstyrning och regleringar varierar mellan 0,51 och 0,74. Spridningen kring medelvärdet är större för landsbygdskommunernas och tätortskommunernas del. Medelvärdet för landsbygdskommunerna är högre än för tätortskommunerna.

Tabell 17 Resursstyrning och regleringar, fördelning kommungrupp

Resursstyrning och regleringar	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	0,5202	163	0,38653
Tätortskommuner	0,5094	64	0,38368
Urbana kommuner	0,7357	56	0,29568
Totalt	0,5604	283	0,37867

Hela 22 kommuner (39,3 procent) av de urbana kommunerna hade värdet 1 för variabeln resursstyrning och regleringar. Majoriteten av kommunerna i kommungrupperingen har värdet 1, vilket indikerar att dessa kommuner i hög grad avsätter medel för olika strategiska ändamål. Kommunerna med värdet 1 var samtliga kommuner som också hade värdet 1 i summavariabeln strategiskt arbete. Utöver dessa ovan nämnda kommuner hade också Forssa, Harjavalta, Karleby, Lahtis, Salo, Tammerfors, Tavastehus, Valkeakoski och Ylöjärvi av de urbana kommunerna värdet 1. 3 kommuner (5,4 procent) hade värdet 0. Dessa kommuner var Björneborg, Nokia och Reso. Av tätortskommunerna hade en betydligt högre andel, 14 kommuner (21,9 procent) värdet 0. Den största andelen av tätortskommunerna, 17 kommuner (26,6 procent) hade ändå det högsta möjliga värdet 1, men skillnaden mellan andelen kommuner som fått värdet 0 och värdet 1 är inte stor. Den största delen av landsbygdskommunerna, 42 kommuner (25,8 procent) avsätter inte resurser i verksamhets- och ekonomiplanen för specialgrupper. Däremot gör 40 kommuner (24,5 procent) det.

Landsbygdskommunerna får låga värden för tillgänglighet. Medelvärdet varierar mellan 0,34 för landsbygdskommuner och 0,65 för urbana kommuner. Standardavvikelsen är i samma storleksklass inom samtliga kommunkategorier.

Tabell 18 Tillgänglighet, fördelning kommungrupp

Tillgänglighet	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	0,334	163	0,24428
Tätortskommuner	0,4566	64	0,23182
Urbana kommuner	0,6508	56	0,25639
Totalt	0,4244	283	0,27247

Av de urbana kommunerna var det 6 kommuner (10,7 procent) hade värdet 1 för tillgänglighet. Borgå, Kemi, Kotka, Villmanstrand och Åbo hör till kommunerna med höga värden överlag och utöver dessa fick även Rovaniemi värdet 1. En av de urbana kommunerna hade värdet 0

och det var Kyrkslätt. De flesta urbana kommuner, 11 kommuner (19,6 procent) hade det relativt höga värdet 0,89.

Loimaa med värdet 0 och Pieksämäki med värdet 1 står ut bland tätortskommunerna. Största andelen av dessa kommuner, 13 kommuner (20,3 procent) hade värdet 0,44. Kalajoki, Kuhmo, Suonenjoki och Ylivieska hör till kommunerna med högsta värden.

Bland landsbygdskommunerna fick 23 kommuner (14,1 procent) värdet 0. En kommun, Korsnäs, fick värdet 1. Största delen av kommunerna, 29 kommuner (17,8 procent) i kommungrupperingen fick värdet 0,11.

De högsta medelvärden 0,61–0,82 i samtliga kommunkategorier fås för delaktighet. Spridningen kring medelvärdet är inte nämnvärt högre än för de andra summavariablerna.

Tabell 19 Delaktighet, fördelning kommungrupp

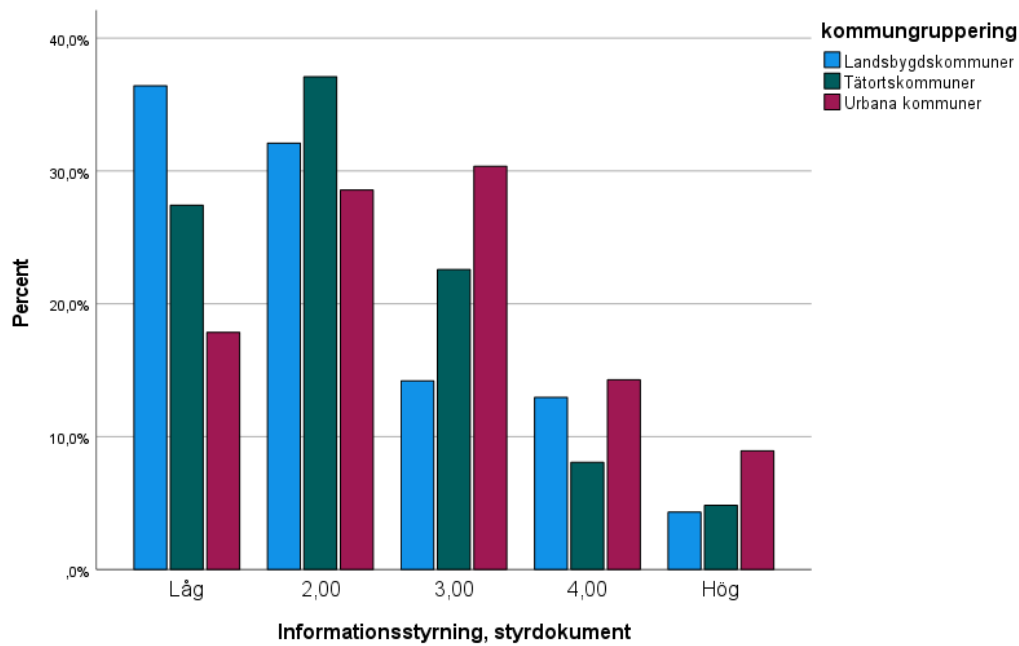
Delaktighet	Medelvärde	N	Standardavvikelse
Landsbygdskommuner	0,6125	163	0,26442
Tätortskommuner	0,6797	64	0,26109
Urbana kommuner	0,8244	56	0,19442
Totalt	0,6696	283	0,26351

Av de urbana kommunerna var det 24 kommuner (42,9 procent) som hade värdet 1, samtidigt var det också värdet som största delen av kommunerna hade. Utöver de kommuner som tidigare nämnts (i fråga om variabeln för informationsstyrning; strategiskt arbete och variabeln för resursstyrning och regleringar) med undantaget att Imatra ersatts av Rovaniemi är urbana kommuner med värdet 1 för delaktighet också Esbo, Jyväskylä, Kangasala, Karleby, Kempele, Kuopio, Lojo, Träskända, Tusby, Valkeakoski och Vasa kommuner som verkar göra medvetna satsningar för att öka invånarnas möjligheter till delaktighet. Det lägsta värdet för de urbana kommunerna var 0,33 som kommunerna Nokia och Varkaus hade.

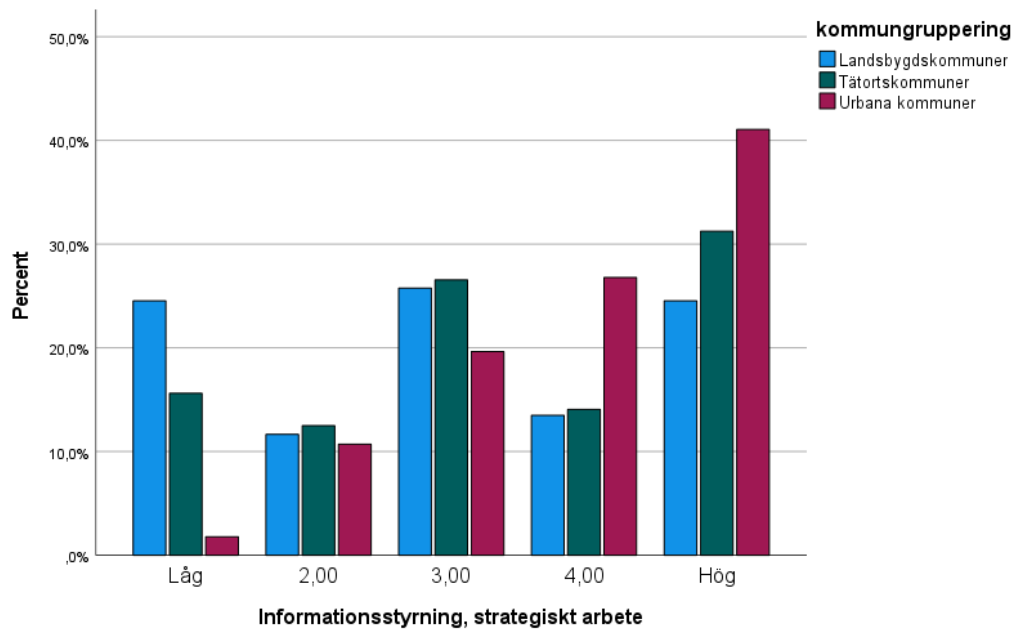
Av tätortskommunerna hade 3 kommuner värdet 0 och 12 kommuner värdet 1. Största andelen, 28,1 procent av kommunerna i kommungrupperingen hade värdet 0,67, som kan anses vara bra. Samma gäller för landsbygdskommunerna där den största andelen likaså hade värdet 0,67 (25,8 procent). 20 (12,3 procent) av landsbygdskommunerna hade värdet 1.

Grupperade stapeldiagram för att åskådliggöra fördelningarna

Figur 2 Fördelning behandling av styrdokument



Figur 3 Fördelning strategiskt arbete



6.2 Politiska och demografiska egenskaper och kommunernas kulturverksamhet

Studiet av samvariation är kärnan i statistisk samhällsforskning. I det här sammanhanget antar vi gärna att det är variation i den ena variabeln som skapar variation i den andra variabeln.

Statistisk forskning börjar ofta med en förväntning om att en variabel, x, samvarierar med en annan variabel, y. En sådan förväntning kallas hypotes. Thrane (2021) nämner tre sätt att studera samvariation: regression, variansanalys och korstabulering.

Vi har hypoteser om samvariation mellan politisk organisation, demografisk försörjningskvot och kommunstorlek. Sambandet mellan variablerna har analyserats genom korstabulering av variablerna och beskrivs med hjälp av Pearsons produktmomentkorrelationskoefficient.

** markerar signifikanta koefficienter.

För informationsstyrningen samvarierar med andelen mandat i kommunalvalet för De Gröna. Den här samvariationen säger dock ingenting om eventuell kausalitet. Också den demografiska försörjningskvoten och kommunstorleken korrelerar med kommunernas informationsstyrning korrelationerna är starkare i fråga om strategiskt arbete.

Tabell 20 Korstabulering, informationsstyrning

Variabel	Informationsstyrning, styrdokument	Informationsstyrning, strategiskt arbete
VF	-0,051	0,105
Sannf	0,046	0,038
Gröna	,187**	,189**
Demografisk försörjningskvot	-,134*	-,224**
Kommunstorlek	,121*	,194**

De Grönas andel korrelerar också med resursstyrning och regleringar. Liksom gör den demografiska försörjningskvoten och kommunstorleken.

Tabell 21 Korstabulering, resursstyrning och regleringar

Variabel	Resursstyrning och regleringar
VF	0,022
Sannf	0,076
Gröna	,174**
Demografisk försörjningskvot	-,143*
Kommunstorlek	,156**

Andelen mandat för Vänsterförbundet korrelerar med målstyrningen. Starkast sambandet avseende tillgänglighet. Också andelen sannfinländare korrelerar med tillgänglighet och också delaktighet. Starkast är den positiva korrelationen för kommunstorlek och andelen gröna.

Tabell 22 Korstabulering, tillgänglighet och delaktighet

Variabel	Målstyrning, tillgänglighet	Målstyrning, delaktighet
VF	,233**	0,070
Sannf	,142*	,146*
Gröna	,282**	,217**
Demografisk försörjningskvot	-,281**	-,212**
Kommunstorlek	,317**	,230**

Det står klart ur beroende variablerna som består av mått på demokratidimensioner inom kulturverksamheten att förutsättningarna varierar. Hypoteserna var att kommuner som styrs av partier närmare GAL på GAL-TAN skalan och mer till vänster på en vänster – höger axel gör mer för kulturverksamheten, att kommuner med lägre demografisk försörjningskvot har bättre förutsättningar att prioritera konst- och kulturverksamheten och att ju större kommunen är, desto bättre är förutsättningarna att ordna mångsidig konst- och kulturverksamhet.

För att få en bättre uppfattning om skillnaderna mellan kommunerna och eventuell samvariation mellan verksamhetens utformning och de oberoende variablerna valde jag att till slut jämföra medelvärden för de kommunerna med de högsta värden för samtliga summavariabler. De kommuner som fick höga värden för alla variabler var de urbana kommunerna Kajana, Kemi, Kouvola, Birkala, Borgå och Åbo. Av tätortskommunerna var det Pieksämäki, Suonenjoki och Ylivieska som fick de högsta värdena. Punkalaidun var den enda landsbygdskommunen som fick höga värden för samtliga variabler.

Hypoteserna kan på basen av den här empiriska undersökningen varken förkastas eller styrkas eftersom de kausala sambanden inte är kartlagda.

7 AVSLUTANDE DISKUSSION

7.1 Sammanfattning

Den lokala offentliga kulturpolitiken och därmed verksamhetens utformning påverkas av kommunernas höga frihetsgrader i förhållande till staten. Kommunernas starka autonomi har tillsammans med de olika omständigheterna i kommunerna bidragit till variationer mellan kommunerna. Den statliga kulturpolitikens logik bygger delvis på geografisk spridning och tar sig uttryck i de statligt finansierade konst- och kulturinstitutionernas spridning över hela landet och finansieringssystemets utformning som tryggar verksamheten för museum, teatrar och orkestrar. Medan den lokala kulturpolitiken och kommunernas kulturverksamhet utgör en del av den kommunala självstyrelsen. Det finns ingen myndighet som ska verkställa regeringens mål och på lokal nivå är det politiker som både beslutar om och genomför politiken.

Formellt sett är de förtroendevalda ansvariga för både de kulturpolitiska besluten och genomförandet av dessa. Tjänstemännen är formellt underordnade politiken men har i praktiken stort inflytande i hur verksamheten utformas då politikens och de högre tjänstemännens roller ofta kompletterar och överlappar varandra. Tjänstemännen får stort handlingsutrymme i politikens utformande inom områden där det inte, liksom inom kulturpolitiken, råder partiskiljande åsikter eller intressen. Kulturpolitiken präglas av koncensus men också av olika principer om konstens autonomi som åtminstone i teorin sätter gränser för styrningen av verksamhetsområdet.

Diskussionen om konstens och kulturens legitimitet har under de senaste årtiondena kommit fram allt tydligare. Den samhällseliga relevansen ska kunna påvisas samtidigt som det finns argument som talar för konstens och kulturens svåråttbara egenvärde. Kulturpolitikens legitimering har skiftat från att skydda konstens egenvärde och dess allmänbildande betydelse, mot ekonomiska argument och konstens och kulturens betydelse har lyfts fram i samband med social utveckling och integration för att stärka demokratin. Dessutom finns olika initiativ för att sammanlänka kreativitet och business.

Kulturens roll i statens, regioners och städernas utveckling har framhävts och kulturens betydelse för hälsa välmående och delaktighet har påverkat riktandet av de kulturpolitiska åtgärderna. Utvecklingen har inneburit ökade krav på samverkan med andra etablerade förvaltningssektorer men också, och kanske ännu mer, med de politikområden som inte entydigt

kan kategoriseras enligt den traditionella indelningen som till exempel utbildningspolitik och hälsovårdspolitik (Heiskanen et al 2015, s. 30).

Avhandlingens teoretiska inramning syftade till att visa på de möjligheter och hinder som på olika sätt påverkar kulturverksamheten i kommunerna. Utgifterna för kulturverksamhet är en otillräcklig mätare då utgifterna påverkas förutom av servicebehovet av andra aspekter så som kvalitet och tillgången till tjänster. Variationerna mellan kommunerna kan å ena sidan bero på att en del kommuner gör medvetna satsningar och prioriterar kulturverksamheten, eller å andra sidan att en del av kommunerna inte har reella möjligheter att göra mer än lagstadgat minimi. Därför är det viktigt att granska verksamhetens olika dimensioner. I synnerhet då det gäller offentligt finansierad verksamhet är frågor som berör legitimitet, tjänsternas tillgänglighet, tillgång och invånarnas möjligheter till delaktighet av intresse.

7.2 Diskussion

Målsättningen var att redogöra för variationerna i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och att analysera vad som kan förklara skillnaderna. Kulturpolitiken kännetecknas som politikområde av vissa särdrag som bidragit till lokala skillnader i dess förverkligande. Statens styrning av kulturpolitiken och, inte minst av kommunerna, har liksom finansieringens utformning direkta konsekvenser för utfallet. De demografiska och politiska omständigheterna i kommunerna är aspekter som orsakar variationer inte bara i kulturverksamheten utan i välfärdstjänsternas utbud i stort.

Kommunernas kulturverksamhet stöds från och med år 2019 med en utvecklingsuppgift, genom vilken man stärker förutsättningarna för ett *effektivt* förverkligande av kommunernas kulturverksamhet. Även om fokus i den här studien ligger på variationen i hur kommunerna förverkligar lagen om kommunernas kulturverksamhet och inte direkt om hur effektivt verksamheten produceras är det intressant med tanke på effekten (finskans vaikuttavuus) då verksamheten analyseras utgående från dess demokratidimensioner. Att målen uppfylls och legitimiteten stärks kan tolkas som effektivitet. Verksamhetens kvalitet ur olika perspektiv kan också anses höra ihop med den här typen av effektivitet. Olika typer av hållbarhet och hållbar utveckling och samhällsansvar är centrala målsättningar inom olika typer av verksamheter, såväl privat som offentlig. Hållbarhetsarbetet styrs av FN:s Agenda 2030 som omfattar 17 globala mål för hållbar utveckling. Hållbarhet handlar inte längre enbart om miljöfrågor utan

omfattar också social och ekonomisk hållbarhet. Kulturell hållbarhet är ett av hållbarhetens delområden. Till kulturell hållbarhet hör hållbara städer och samhällen, fred, rättvisa och god förvaltning, globalt partnerskap för hållbar utveckling.

7.3 Fortsatt forskning

Fortsatt forskning behövs för att kartlägga de kausala sambanden mellan de politiska och demografiska egenskaperna.

Fallstudien möjliggör att studera saker i detalj, på en nivå som inte tvärsnittsstudier baserade på surveyundersökningar klarar av. Sociala relationer och processer har tendens att vara sammanlänkade med och att ömsesidigt påverka varandra. För att förstå en sak är det nödvändigt att förstå många andra och i synnerhet hur de olika sakerna är sammanlänkade. Fallstudien fungerar bra i detta sammanhang genom att erbjuda fler möjligheter att gå tillräckligt på djupet för att kunna reda ut komplexiteten i en given situation. Fallstudiens verkliga värde är att den erbjuder en möjlighet att förklara varför vissa resultat kan uppstå mer än bara ta reda på vilka dessa resultat är. En annan fördel med fallstudien är att den tar avstamp i den naturliga miljön och påverkas inte av forskningsprojektet (Denscombe 2000, s. 42). Fallstudier av olika slags kommuner behövs för att kunna identifiera egenskaper hos kommuner som så att säga presterar bättre än väntat.

Kommunens kulturväsen verkar i en kontext där olika verksamhetsformer och aktörer både kommersiella och icke-kommersiella, har skapat en alltmer komplex verksamhetsmiljö. Samarbetet mellan olika aktörer över institutionella organisationer, och hur detta samarbete upprätthålls och utvecklas kunde vara ett intressant tema för fortsatt forskning.

Förutom de politiska och demografiska omständigheterna påverkas kommunens kulturverksamhet av flera andra aspekter. Traditioner, aktörssammansättning, sysselsättningsmöjligheter och övrigt, både kommersiellt och icke-kommersiellt utbud är aspekter som också kan antas bidra till att förklara lokala variationer.

Institutionella strukturer och beslutsprocesser präglar kommunernas kulturpolitiska beslutsfattande. Det kan finnas stora skillnader i processerna som har betydelse för verksamhetens utformning. Centrala aktörer och intressenter i policyprocessen som till exempel

expertgemenskaper och dess struktur och sammansättning är också element som påverkar det kulturpolitiska utfallet men som det inte var möjligt att analysera närmare inom ramen för den här studien.

7.4 Avslutning

Avsikten var inte att bedöma huruvida kommunerna har uppfyllt målsättningarna i lagen om kommunernas kulturverksamhet utan att se om det finns skillnader i hur kommunerna förverkligar lagens målsättningar och vad de skillnaderna möjligtvis kan bero på.

Förutom lokala behov påverkar flera olika faktorer så som utbudet av såväl privata som offentliga tjänster sättet på vilket tjänsterna ordnas. Kulturutgifterna i en kommun kan vara högre till följd av medvetna satsningar. Kommunerna har prioriterat kultursatsningar i olika grad. I en del kommuner verkar finnas en uttrycklig vilja att producera mer och ur ett demokratiperspektiv bättre kulturtjänster.

Verksamhetsförutsättningarna kommer troligtvis att se annorlunda ut i framtiden då kommunens roll och därmed verksamheternas utformning förändras.

KÄLLFÖRTECKNING

- Ahearne, J. (2004) *Between cultural theory and policy : the cultural policy thinking of Pierre Bourdieu, Michel de Certeau and Régis Debray*. Coventry: University of Warwick. Centre for Cultural Policy Studies. Tillgänglig: <http://wrap.warwick.ac.uk/36990/> (Hämtad: 6.11.2020).
- Aholainen, M.P.S. (2019) 'Mitä ikääntyneiden kulttuuripalveluilla tarkoitetaan: Käsitteiden analyysiä', *Gerontologia*, 33(4), pp. 171–189. doi:[10.23989/gerontologia.80012](https://doi.org/10.23989/gerontologia.80012).
- Akkila, I. (2015) 'Regiimateoriaa testaamassa: Lahden keskustan kehittämisen tapaus', *Alue ja Ympäristö*, 44(1), pp. 31–44.
- Belfiore, E. 2004, "Auditing culture: The subsidised cultural sector in the New Public Management", *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10, no. 2, pp. 183-202.
- Blomgren, Roger och Johannisson Jenny. 2013. Att styra genom samverkan: Genomförandet av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län.
- Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. and Wass, H. (2020) *Politiikan ilmastonmuutos : Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriö. Tillgänglig: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162429> (Hämtad 5.1.2022).
- Bryman, A. and Nilsson, B. (2018) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Upplaga 3. Stockholm: Liber.
- Casula Vifell, Åsa & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Förvaltningen och dess folk*. I Casula Vifell, Åsa & Ivarsson Vesterberg, Andreas (red.): *I det offentliga tjänst: nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Malmö: Gleerups Utbildning AB. (Kapitel s. 15-32)
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. 2007, *Organization Theory and the Public Sector Instrument, culture and myth*, Routledge, This edition published in the Taylor & Francis eLibrary.
- Denscombe, M. and Larson, P. (2000) *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?* - Liesbet Hooghe, Gary Marks, Carole J. Wilson, 2002. Tillgänglig: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001041402236310?journalCode=cpsa> (Hämtad: 28.1.2022).
- Esaiasson, P. (red.) (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Haanpää, S., Manu, S. and Siltanen, K. (2020) *Taiteen ja kulttuurin toimialan tilasto- ja tietoperusta : Nykytila ja kehittämissuhteet*. opetus- ja kulttuuriministeriö. Tillgänglig: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162052> (Hämtad: 9.2.2022).
- Heiskanen, I. (2000) *Kulttuurin julkinen rahoitus Suomessa: tilastot ja todellisuus: rahoitustilastojen käyttökelpoisuudesta ja 1990-luvun rahoitustilanteesta taide- ja kulttuurilaitosten kannalta = Public financing of the arts and culture: statistics and reality in Finland: methodological issues and identification of the 1990s turning points that re-shaped the conditions of cultural and art institutions*. Helsinki: Helsingin yliopiston valtio-opin laitos : Taiteen keskustoimikunta (TaiLa-projektin julkaisu, nro 25).

- Heiskanen, I., Kangas, A. & Mitchell, R. 2015, Taiteen ja kulttuurin kentät : perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, 2., uud. laitos edn, Tietosanoma, Helsinki.
- Henriksson, Linnéa. 2015. Språk i strategier: Spelar strategier någon roll för svensk service? i Sandberg, Siv och Sjöblom, Stefan (red.).2015. Makten att kombinera. Yliopistopaino. Tillgänglig: https://www.kulturfonden.fi/data/files/publikationer/Makten_att_kombinera.pdf
- Hill, J. (22.10.2010) 'UK Film Policy, Cultural Capital and Social Exclusion'. Tillgänglig: <https://core.ac.uk/reader/28889620> (Hämtad: 6.11.2022).
- Hill, M. 2007, Policyprocessen, Liber, Malmö.
- Hillman Chartrand, H. & McCaughey, C. 1989, "The arm's length principle and the arts: An international perspective -past, present and future", Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support, M.C. Cummings Jr & J. Mark Davidson Schuster (eds.) American Council for the Arts, N.Y.C.
- Hysing, Erik & Olsson, Jan (2012). Tjänstemän i politiken. Lund: Studentlitteratur.
- Häyrynen, S. (2015) *Kulttuuripolitiikan liikkuvat rajat: kulttuuri suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura (Tietolipas, 248).
- HS-selvitys | Maaseutu autioituu, mutta pieni osa pikkukunnista kukoistaa – katso laskurista, miten oman kuntasi väkiluku on muuttunut ja miten sen ennustetaan kehittyvän* (2017) *Helsingin Sanomat*. Tillgänglig: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005428476.html> (Hämtad: 29 April 2022).
- Isotalo, M. (2005) *Kulttuuria kunnissa: kunnallinen kulttuuritoimi Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla vuosina 2000-2004*. Helsinki: Uudenmaan taidetoimikunta.
- Jacobsson, B. 2014, Kulturpolitik: styrning på avstånd, Studentlitteratur, Lund.
- Jakonen, Olli och Renko, Vappu. 2018. Kulttuuripolitiikan visiot ja jatkuvuus i Kraatari, E. (red.) 2018. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2018-2019, Kulttuuripolitiikan tutkimuksen seura r.y.
- Juntunen, P. (2010) *Politikointia ja reviiri-intressejä : puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. fi=Lapin yliopistokustannus|en=Lapland University Press|. Tillgänglig: <https://lada.ulapland.fi/handle/10024/61756> (Hämtad: 28.1.2022).
- Kainulainen, I. (2000) 'Regiimiteoria viitekehyksenä kaupungin hallinnan tutkimuksessa', *Hallinnon Tutkimus*, 19(3). Tillgänglig: <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101797> (Hämtad: 28.1.2022).
- Kangas, A. 2016, "The local cultural sector: Reinvigorating its public functions and foundations", *Nordisk Tidsskrift for Informationsvidenskab og Kulturformidling*, vol. 5, no. 2, pp. 31-37.
- Kangas, A. & Ruokolainen, V. 2012, Toimintamalli muutoksessa tutkimus kuntien kulttuuripalveluista, Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cupore.
- Kaupunkikehittäminen ja kulttuuripolitiikka*. Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/cuporen-julkaisut/kaupunkikehittäminen-ja-kulttuuripolitiikka> (Hämtad: 29.10.2021).

Kohti kulttuurivaaleja? Kulttuuri puolueiden kuntavaaliohjelmissa 2021 (26.4.2021).
Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/tietoa/blogi/kohti-kulttuurivaaleja-kulttuuri-puolueiden-kuntavaaliohjelmissa-2021> (Hämtad: 28.1.2022).

Kohti kulttuurivaaleja? Osa 2. Kuntalaisten ja valtuutettujen näkemyksiä kulttuurista puoluekantojen mukaan. (24.5.2021). Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/tietoa/blogi/kohti-kulttuurivaaleja-osa-2-kuntalaisten-ja-valtuutettujen-naekemyksiae-kulttuurista-puoluekantojen-mukaan> (Hämtad: 9.2.2022).

‘Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020’, p. 332.

Kommunförbundet Statsandel för kommunal basservice

<https://www.kommunforbundet.fi/ekonomi/statsandelar/statsandelssystemet/statsandel-kommunal-basservice>

Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tillgänglig: <https://www.eduskunta.fi:443/FI/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/julkaisut/Sivut/Koronapandemian%20hyvat%20ja%20huonot%20seuraukset.aspx> (Hämtad: 9.2.2022).

Kukkasmäki, T. (2004) *Kulttuuritoiminnan käsikirja*. Kuopio: Unipress.

Kuntien kulttuuripolitiikka: päämääriä ja strategioita. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto, 1989. Print.

Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti 23/2014 Valtiovarainministeriön julkaisuja Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä, sivuja 134, Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

‘Kulttuurihyvinvoinnilla menee hyvin’ (2021) *KULTA ry*, 3 November. Tillgänglig: <https://kulttuurijataide.fi/kulttuurihyvinvoinnilla-menee-hyvin/> (Hämtad: 3.12.2021).

KulttuuriVOS teesit ja rahoituksen periaatteet. Sitra. Tillgänglig: <https://www.sitra.fi/julkaisut/kulttuurivos-teesit-ja-rahoituksen-periaatteet/> (Hämtad: 29.10.2022).

‘Kulturpolitiken under lupp | nytid.fi’ (2021), 12 February. Available at: <https://www.nytid.fi/2021/02/kulturpolitiken-under-lupp/> (Hämtad: 23.4.2022).

Kulturtjänster - Patio. Tillgänglig: <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-tiedotteet/kulturtjanster> (Hämtad: 8.12.2021).

Kuntavaaleista pitää tehdä kulttuurivaalit | Kulttuurin välikysymys | yle.fi (6.4.2017).
Tillgänglig: <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/04/06/kuntavaaleista-pitaa-tehda-kulttuurivaalit> (Hämtad: 9.2.2022).

Kuntien kulttuuritoiminnan nykytila ja kehittämistarpeet. Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/tyopaperit/kuntien-kulttuuritoiminnan-nykytila-ja-kehittamistarpeet> (Hämtad: 3.12.2021).

Kuntien väliset erot ovat revenneet ennennäkemättömiksi nykyisellä hallituskaudella – Kartat näyttävät väestökehityksen voittajat ja häviäjät - Poliitikka | HS.fi (7.4.2018). Tillgänglig: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005632476.html> (Hämtad: 23.10.2020).

Körner, S. and Wahlgren, L. (2005) *Statistiska metoder*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Lindblad, S. and Sweden (eds) (2015) *Demografins regionala utmaningar: bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*. Stockholm: Wolters Kluwer (Långtidsutredningen 2015, Bilaga 7).

Lindsköld, L. 2015. Contradicting Cultural Policy: - A comparative study of the cultural policy of the Scandinavian radical right. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 1, pp. 8-26

Lindqvist, Katja. 2015. Kultur och stadsutveckling. Kultur för regional utveckling GRÄNSLØS Tidskrift för studier av Öresundsregionens historia, kultur och samhällsliv nr 5. Media-tryck, Lunds universitet

Looseley, D. (2004) 'The development of a social exclusion agenda in French cultural policy', *Cultural Trends*, 13(2), pp. 15–27. doi:[10.1080/0954896042000267125](https://doi.org/10.1080/0954896042000267125).

Mahdollisesti kulttuuria? Tillgänglig:

<https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/tyopaperit/mahdollisesti-kulttuuria-valtion-kulttuurirahoitus-suomessa-vuonna-2019> (Hämtad: 5.1.2022).

Mangset, P. 2008, "Nordic cultural policy", *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, no. 1, pp. 1-5.

Markelin, L. (2020) 'SYNPUNKTER PÅ DEMOGRAFI I SVENSK- OCH TVÅSPRÅKIGA KOMMUNER', *Magma*, p. 52.

Moisio, S. and Sirviö, H. (2021) 'Aluerakenne, alueellinen erivertaisuus ja Suomen aluekehitys', *Terra*, 133(3), s. 113–127. doi:[10.30677/terra.100115](https://doi.org/10.30677/terra.100115).

Montin, S. 2007, *Kommunerna och klimatpolitiken - ett exempel på tredje generationens politikområden*. Statsvetenskaplig tidskrift 109 (1), s. 37-57.

Mulgan, Geoff. *The Art of Public Strategy : Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford University Press, 2008. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/aboebooks/detail.action?docID=431136>.

Myllymäki, I. 'Tulevaisuuden sivistyskunta', *Kommunförbundet* (8.11.2020)

Neljäs sektori murtaa ja rakentaa kuntien hallintoa | Kuntaliitto.fi (2017). Tillgänglig: <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2017/neljas-sektori-murtaa-ja-rakentaa-kuntien-hallintoa> (Hämtad: 4.12.2021).

Nordenswan, H. (27.10.2020) *Landsbygden avfolkas och städerna svämmar över – stämmer det faktiskt?* Tillgänglig: <https://www.hbl.fi/artikel/landsbygden-avfolkas-och-staderna-svammar-over-stammer-det-faktiskt/> (Hämtad: 12.11.2021).

Onko nyt kulttuuripolitiikan aika? (15.10.2021). Tillgänglig:

<https://www.cupore.fi/fi/tietoa/blogi/onko-nyt-kulttuuripolitiikan-aika> (Hämtad: 9.2.2022).

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2012:32 2012, *Kulttuuria kartalla*. Valtion osarahoittamien kulttuuripalvelujen sijainti ja kulttuurin kustannukset Suomessa Opetus- ja kulttuuriministeriö, Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto.

Perspektiv på den demografiska utvecklingen (2020) *Magma*. Tillgänglig:

<https://magma.fi/perspektiv-pa-den-demokratiska-utvecklingen/> (Hämtad: 8.1.2021).

Perussuomalaiset kohautti: 'Tiesimme, että häly nousee' - Vaalit 2011 - Ilta-Sanomat (3.3.2011). Tillgänglig: <https://www.is.fi/vaalit2011/art-2000000382165.html> (Hämtad: 28.1.2022)

Professor: 'Priset för vårt regionala kulturnät betalas av unga lågavlönade kvinnor' (9.4.2017). Tillgänglig: <https://www.hbl.fi/artikel/professor-priset-for-vart-regionala-kulturnat-betalas-av-unga-lagavlonade-kvinnor/> (Hämtad: 1.11.2021).

Publication - OKM - Ministry of Education and Culture, Finland Opetus- ja kulttuuriministeriö. Riktlinjer för konst- och konstnärspolitiken (oreviderad) Tillgänglig: <https://okm.fi/en/publication?pubid=URN:ISBN:978-952-263-601-0> (Hämtad: 8.12.2021).

Pulma, Panu. 2010. Kommunal självstyrelse, lokal demokrati och stat i Savolainen, Raimo (red.) Vår förvaltning. WS Bookwell, Borgå 2010.

Rahapeleillä rahoitetuille toiminnoille uusi rahoitusmalli vuoden 2024 alusta alkaen – esityksen yksityiskohdat julki (2022) Valtioneuvosto. Tillgänglig: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/rahapeleilla-rahoitetuille-toiminnoille-uusi-rahoitusmalli-vuoden-2024-alusta-alkaen-esityksen-yksityiskohdat-julki> (Hämtad: 9.2.2022).

Rahapelitoiminnan tuotot kulttuurille vuonna 2019. Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/tyopaperit/rahapelitoiminnan-tuotot-kulttuurille-vuonna-2019> (Hämtad: 5.1.2022).

Rantanen, A. et al. (2020) 'Oikean kokoinen kaupunki?', *Terra*, 132(3), pp. 113–114. doi:[10.30677/terra.99889](https://doi.org/10.30677/terra.99889).

Renko, V. & Ruusuvirta, M. 2018, Kuntien kulttuuritoiminta lukujen valossa IV Kulttuuritoiminnan kustannukset 24 kaupungissa vuonna 2016, Suomen Kuntaliitto.

Så här skramlar regeringen ihop pengarna till kulturen – *Inrikes – svenska.yle.fi* (16.10.2021). Tillgänglig: <https://svenska.yle.fi/a/7-10007526>

Saukko, N. et al. (2020) *Terveyttä edistävä kulttuuri kunnan toiminnassa : Menetelmäraportti*. THL. Tillgänglig: <https://www.julkari.fi/handle/10024/139312> (Hämtad: 7.12.2021).

Saukkonen, P (2014): Vankka linnake, joustava sopeutuja vai seisova vesi? Suomalaisen kulttuuripolitiikan viimeaikainen kehitys. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissätiö Cuporen verkkojulkaisuja 23/2014
Tillgänglig:<https://www.cupore.fi/images/tiedostot/kulttuuripoliittikankehitys.pdf>

Saukkonen, P. 2012, "Reveries and Realities – Recent Developments in Finnish Urban Cultural Policy", *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, , no. 02, pp. 204-223.

Sen Ruotsin mallin mukaan... Tillgänglig: <https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/tyopaperit/sen-ruotsin-mallin-mukaan> (Hämtad: 9.2.2022).

Silvanto, S. and Helsingin kaupunki (eds) (2004) *Kaupunkien kulttuuripoliittikka lähikuvassa: Suomen Eurocult21-seminaarin taustamateriaali*. 2. painos. Helsinki: Kirja kerrallaan.

Sirkka-Liisa, P. (2018) *Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017*. Suomen Kuntaliitto. Tillgänglig: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1956-johtamismallit-ja-toimielimet-manner-suomen-kunnissa-2017> (Hämtad: 29.11.2020).

Sirkka-Liisa, P.-S.M.& P. (2018) *Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017*. Suomen Kuntaliitto. Tillgänglig: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1899-kuntavaalit-ehdokkaat-ja-valitut-vuonna-2017> (Hämtad: 29.11.2020).

Sjöblom, S. 2011, Den starka statens styrningsproblem, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet Tillgänglig: <http://sockom.helsinki.fi/forum/sprakon/styrningsproblem.pdf>

Suomen taidepoliittinen käsikirja Jussi Koitela (red.) Baltic Circle / Checkpoint Helsinki 2015

Svenska Kommunförbundet (1989) *Kuntien kulttuuripolitiikka: päämääriä ja strategioita*. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.

Taiteilijat ja taiteen tekeminen kunnissa. Tillgänglig:

<https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/cuporen-julkaisut/taiteilijat-ja-taiteen-tekeminen-kunnissa> (Hämtad: 9.2.2022).

Thrane, C. and Dalén, H. (2021) *Statistisk dataanalys helt enkelt*. Första upplagan. Malmö: Gleerups.

Turpeinen, S. et al. (2018) *Seuratuki kansalaistoiminnan tukimuotona*.

Undervisnings- och kulturministeriet 2011:17, Genomslagsindikatorer som redskap för en kunskapsbaserad kulturpolitik, Undervisnings- och kulturministeriet

Valtiovarainministeriö (2021) *Kommunekonomiprogrammet 2022–2025, våren 2021*. valtiovarainministeriö. Tillgänglig: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163341> (Hämtad: 27.1.2022).

‘Valtuutetut: Kuntavaalien tärkein asia on kotikunnan talous ja velkaantuneisuus – kuntaliitokset vähiten tärkeä’ (15.12.2020) *Kaks.fi*. Tillgänglig:

<https://kaks.fi/uutiset/valtuutetut-kuntavaalien-tarkein-asia-on-kotikunnan-talous-ja-velkaantuneisuus-kuntaliitokset-vahiten-tarkea/> (Hämtad: 28.2.2022).

Varför ska jag som västnylänning bry mig om välfärdsområdesvalet? Forskare Siv Sandberg svarar på nio frågor – Västnyland – svenska.yle.fi (18.11.2021). Tillgänglig:

<https://svenska.yle.fi/a/7-10008794> (Hämtad: 3.12.2021).

Vedung, E. 2009, Utvärdering i politik och förvaltning, 3., [omarb. och uppdaterade] uppl edn, Studentlitteratur, Lund.

Veikkaus-tuottojen siirto budjettiin tuo miljoonien ‘tehostuselementin’ edunsaajille – suurin leikkaus kulttuuriin ja liikuntaan (8.2.2022). Tillgänglig: <https://yle.fi/uutiset/3-12308086> (Hämtad: 9.2.2022).

Vestheim, G. 2008. All kulturpolitik er instrumentell. *KulturSverige 2009*, p. 56

Virolainen, J. *Kulttuuriosallistumisen muuttuvat merkitykset. Katsaus taiteeseen ja kulttuuriin osallistumiseen, osallisuuteen ja osallistumattomuuteen*. Tillgänglig:

<https://www.cupore.fi/fi/julkaisut/cuporen-julkaisut/jutta-virolainen-kulttuuriosallistumisen-muuttuvat-merkitykset> (Hämtad: 29.10.2021).

Voting and public opinion in Finland: the parliamentary election of 2019. Second edition (2019). Åbo: Samforsk, The Social Science Research Institute, Åbo Akademi University.

Yhteistyö ja kumppanuus tulevaisuuden kuntayhteisön rakentajana ‘Yhteinen tulevaisuus’ Satakunnan yhteisökeskus 1/2018.

Lagstiftning och propositioner

166/2019 Lag om kommunernas kulturverksamhet

731/1999 Finlands grundlag

RP 195/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas kulturverksamhet

Databasens källor

THL Institutet för hälsa och välfärd 2019 Datainsamling om kultur i kommunens verksamhet

Statistikcentralen Antal invalda och procentuella andelar efter parti och valkrets i kommunalvalet 2017

https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/sv/StatFin_Passiivi/StatFin_Passiivi_vaa_kvaa_2017_05/630_kvaa_2017_tau_139.px/

Statistikcentralen Kommunernas driftsekonomi 2019

Sotkanet.fi Demografisk försörjningskvot (id:761)