

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas kulturverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om kommunernas kulturverksamhet, som ska ersätta den gällande lagen från 1992.

Enligt förslaget kompletteras lagen med bestämmelser om syftet med kommunernas kulturverksamhet, om statliga myndigheters uppgifter, om kommuninvånarnas deltagande, om en utvecklingsuppgift, om samverkan samt om framställande av information om och utvärdering av verksamheten. Samtidigt föreslås det att bestämmelserna om kommunernas uppgifter och bestämmelserna om den statliga finansieringen uppdateras.

Utgångspunkten för lagen är att främja kreativ verksamhet inom konst och kultur samt jämlika möjligheter för olika befolkningsgrupper att ta del i konst, kultur och bildning. Lagen främjar kulturverksamheten i kommunerna så att verksamheten ordnas och tjänster produceras med beaktande av de lokala förhållandena, olika befolkningsgruppers olika behov och förväntningar samt konstens och kulturens mångskiftande möjligheter att påverka enskilda personers och sammanslutningars liv, samhället samt den regionala och lokala utvecklingen. Lagens syften och kommunernas uppgifter anknyter till människors möjligheter till kreativt uttryck, att skapa och uppleva kultur och konst, utöva konst och kultur, få tillgång till och bruka konst och kultur samt till konst- och kulturfostran och kulturarv och till stärkandet av befolkningens välfärd och hälsa och främjandet av den lokala och regionala livskraften genom kultur och konst.

Myndigheter på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och på andra förvaltningsområden ska enligt förslaget skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Kommunens uppgift är enligt förslaget att ordna kulturverksamhet i form av bas- och när-service i enlighet med syftet med och uppgifterna enligt denna lag. Kommuninvånarnas möjligheter att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet förstärks enligt förslaget. Möjligheterna till och resurserna för samverkan mellan olika kommunala sektorer och mellan kommunerna ska enligt förslaget identifieras i verkställigheten av de syften och uppgifter som föreskrivs i lagförslaget. I den föreslagna lagen föreskrivs om en utvecklingsuppgift som stöder kvaliteten, genomslaget, personalens kompetens, invånarnas jämlikhet och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunernas kulturverksamhet. Genom produktion av information om och genom utvärdering av kulturverksamheten stöds förverkligandet av lagens syften och i lagen föreskrivna uppgifter.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.2 Nordisk lagstiftning	7
2.3 Bedömning av nuläget	9
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	19
3.1 Målsättning	19
3.2 Alternativ	20
3.3 De viktigaste förslagen.....	20
3.4 Uppföljning	21
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	21
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	21
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	22
4.3 Konsekvenser för miljön.....	22
4.4 Samhälleliga konsekvenser	23
4.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	24
DETALJMOTIVERING	27
1 LAGFÖRSLAG	27
2 IKRAFTTRÄDANDE	40
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	40
LAGFÖRSLAG	43
Lag om kommunernas kulturverksamhet	43

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

För varje människa och för samhället har kultur, och konsten som en del av den, betydelse på många olika plan. Konst och kultur genomsyrar vars och ens liv och välbefinnande samt verksamheten inom sammanslutningar och hela samhället. Konst och kultur har ett värde i sig, genom att de berikar vars och ens erfarenheter och upplevelser samt höjer livskvaliteten, stärker sammanslutningars identitet, samhörighet och livskraft samt påverkar hela samhällsutvecklingen såväl på det sociala som på det ekonomiska planet. Nyttan med konst och kultur är både direkt och indirekt. Störst behållning av konst och kultur får man, när verksamhet som hänförs till sig till dem främjas såväl med kulturpolitiska medel som i samverkan med andra politikområden.

Kulturens och kulturpolitikens växande samhällseliga betydelse under de senaste decennierna framgår av att riksdagen och statsrådet i allt högre grad har behandlat utvecklingsbehoven i detta avseende i redogörelser, betänkanden, ställningstaganden och beslut. Senast 2011 tog riksdagen ställning till statsrådets redogörelse om kulturens framtid.

Undervisnings- och kulturministeriet svarar för kulturpolitiken i Finland. År 2009 beredde ministeriet den administrativa styrningen av kulturpolitiken i syfte att dra upp riktlinjerna för den kulturpolitiska strategin fram till 2020. Strategin förnyades 2017 och utsträcktes till 2025. Utöver strategin har ministeriet utarbetat program för olika konst- och kulturområden. År 2017 färdigställdes undervisnings- och kulturministeriets regionala riktlinjer för konst och kultur.

Lagstiftningen om konst och kultur har utvecklats i takt med förändringarna i verksamhetsmiljön samt övriga behov. Lagen om allmänna bibliotek (1492/2016), som är viktig med tanke på den kommunala verksamheten, har reformerats och trädde i sin nya form i kraft 2017. Museilagen är från 1992 (729/1992), men den ska förnyas 2018 inom ramen för reformen av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) när det gäller bestämmelserna om museer. Ett arbetsgruppsförslag om reform av teater- och orkesterlagen (730/1992) har färdigställts år 2018. Idrotts- och ungdomslagarna, som är jämförbara med kulturverksamhet, har också nyligen reformerats - idrottslagen (390/2015) år 2015 och ungdomslagen (1285/2016) år 2016. Lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) från 1998 har delvis reformerats.

Förutom lagstiftningen är finansierings- och förvaltningsstrukturer andra viktiga metoder för att uppnå de kulturpolitiska målen. Ansvar för utvecklingen av kulturpolitiken delas i Finland mellan staten och kommunerna som aktörerna inom den offentliga sektorn. Huvudansvaret för att stödja professionell konst tillfaller staten. Samtidigt har staten ansvar för ämbetsverken på området samt för finansieringen och styrningen av de nationella konst- och kulturinstitutionerna (Finlands Nationalopera och balett, Nationalgalleriet och Finska Nationalteatern). Verksamheten vid de regionala konst- och kulturinstitutionerna, liksom även de allmänna biblioteken och den grundläggande konstundervisningen, finansieras både av staten via statsandelssystemet samt av kommunerna med skattemedel. Även i övrigt hör skapandet av förutsättningar för kulturverksamhet på olika sätt till statens och kommunens uppgifter. I praktiken utövas kulturverksamhet av konstnärer samt konst- och kulturföreningar och övriga föreningar samt av olika förmedlarorganisationer inom konst och även av icke-organiserade aktörer. Flera privata stiftelser och företag stöder kultur och konst.

2 Nuläge

Den kommunala kulturverksamheten stöder på bred front kulturverksamheten och aktörer på lokal nivå, och är en del av samtliga kommuners anordnaransvar. Den kommunala kulturverksamheten tillgodoser befolkningens grundläggande kulturella fri- och rättigheter samt tillgängligheten till kulturtjänster för kommunens invånare. Konst och kultur ökar invånarnas välfärd, delaktighet och samhörighet, deltagande och övriga aktivitet samt minskar marginaliseringen. Kulturen och konsten har en betydelse för att förnya samhället och dess värderingar, och de främjar interaktionen mellan olika befolkningsgrupper. En livlig kulturverksamhet ökar även kommunernas vitalitet och attraktionskraft.

I det finländska samhället organiseras och produceras kulturverksamhet och kulturtjänster på många olika sätt. Kommunernas kulturverksamhet ses i kommunernas samtidigt som en omfattande helhet med bredd där det ingår olika verksamhetsområden samt som verksamhet som utövas av aktörer utanför kommunen. Å andra sidan kan den ses som en administrativ verksamhet som omfattar kommunens allmänna kulturväsende. Ur administrativ synvinkel innefattar kostnaderna för det allmänna kulturväsendet bl.a. lönekostnader för personalen, anläggnings- och underhållskostnader för kulturlokaler samt olika understöd för professionella inom konstsektorn samt för aktörer inom den tredje sektorn, såsom t.ex. för evenemang och amatörgrupper. Kommunerna kan understödja arbetsutrymmen för konstnärer samt delta i många slags konst- och kulturprojekt i egenskap av delfinansierare.

Lagen om kommunernas kulturverksamhet (1045/1980) trädde i kraft vid ingången av 1981. Lagstiftningen förnyades i början av 1990-talet när den nuvarande lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) utarbetades. I lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs det om kommunens uppgifter inom kulturväsendet, kulturverksamhet samt om statsandelar och statsunderstöd.

Under de senaste tjugo åren har kommunstrukturen, kommunernas verksamhet och regionförvaltningen förnyats. Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att stärka de offentliga finansernas hållbarhet genom strukturella reformer. Statens kommunpolitik stöder sig på ett starkt samarbete med kommunerna.

Kommuninvånarna är i regel nöjda med kulturtjänsterna. Enligt Finlands Kommunförbunds enkät, som riktades till kommuninvånarna inom ramen för forskningsprogrammet Arttu2 år 2017, hade 46 procent av dem som besvarat enkäten använt sig av kulturtjänster under de senaste 12 månaderna. Enligt 53 procent av dem som besvarat enkäten sköts kulturtjänsterna bra. Enligt klassificeringen städer-landsbygd som ingår i den av Institutet för hälsa och välfärd sammanställda Vuxnas hälso-, välfärds- och service-undersökningen (ATH) upplevde de som svarat på undersökningen att det fanns skillnader ifråga om det huruvida utbudet på kulturtjänster var tillräckligt i olika delar av Finland. I städernas centrala delar fanns det 2013 tillräckligt med kulturtjänster enligt ca 90 procent av dem som svarat, medan ca 65 procent ansåg det bland dem som bodde i glesbygden på landet. Tillgängligheten i fråga om kulturtjänster varierar mycket mellan olika befolknings- och minoritetsgrupper.

Kommunernas verksamhet påverkas av förändringar i befolkningsstrukturen, där en av de mest signifikanta är förändringen i befolkningens åldersstruktur. Pensionärernas andel av befolkningen ökar, samtidigt som den arbetsföra befolkningens andel minskar. Andelen barn och unga minskar i många kommuner, och inga betydande förändringar i nativiteten är att vänta. Barnens och de ungas andel ökar vanligtvis i tillväxtcentra och avtar i glesbygden på landet. Å andra sidan är den förväntade livslängden allt längre, och äldre personer är allt friskare och mer beredda att använda och även själva köpa tjänster. Människors rörlighet och användningen av tjänster följer inte kommungränserna och det är allt vanligare att man bor på flera orter.

Befolkningsstrukturen påverkas också av invandringen. Detta syns i de största städerna, i synnerhet i huvudstadsregionen. Av befolkningen i Helsingfors hade 94 888 personer invandrarbakgrund vid ingången av 2017. Det är 14,9 procent av stadens sammanlagda invånarantal. Fram till 2030 väntas andelen som har ett främmande språk som modersmål öka till 164 000—170 000 personer, vilket innebär 23 procent av hela invånarantalet.

Från och med 1992 har det skett förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö. Antalet kommuner har minskat med ca 30 procent. När det fanns 444 kommuner i Fastlandsfinland år 1992, fanns det bara 295 år 2018. Det genomsnittliga antalet kommuninvånare i kommunerna har ökat, vilket särskilt beror på tillväxten i våra större städer. År 1992 hade en kommun i snitt 11 329 invånare. År 2017 var genomsnittet 18 589 invånare. År 2016 var invånarantalet i urbana kommuner i snitt 68 229 invånare, i tätortskommuner i snitt 13 338 och i landsbygdskommuner i snitt 4 208.

Kommunernas invånarantal och demografiska struktur är faktorer som påverkar anordnandet av kulturverksamhet och -tjänster. En allt äldre befolkning ökar efterfrågan på kulturtjänster från den offentliga sektorn, tredje sektorn och privata sektorn. Detta gäller både dem som i fråga om hälsotillståndet kan använda tjänster som är avsedda för alla och dem för vilka tjänster produceras exempelvis vid vårdanstalter. Det är skäl att fästa uppmärksamhet vid att barn och unga har jämlika möjligheter till hobbyverksamhet. Människor rör sig allt mer och bor oftare på flera orter, vilket innebär exempelvis att fritidsinvånare för kommunen kan vara både användare av kulturtjänster och en tilläggsresurs i genomförandet av kultur- och evenemangstjänster. Den ökande andelen invandrare och personer som hör till olika språkgrupper för med sig ett behov av att granska på ett nytt sätt hur tjänsterna ordnas och vad de innehåller.

2.1 Lagstiftning och praxis

Grundlagen

I kapitel 2 i grundlagen finns det bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) konstateras det att det allmännas åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv hänför sig inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, åtnjutande av konst samt till utövande av motion och annan kroppskultur. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att det upprätthåller och understöder bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar och understöder utövandet av vetenskap, konst och motion. I motiveringen till regeringens proposition konstateras det att möjligheten att utveckla sig själv inte enbart gäller undervisningen utan också utbudet av tillräckliga kulturtjänster.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Enligt 3 mom. har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

RP 195/2018 rd

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Lagen om kommunernas kulturverksamhet

I lagen om kommunernas kulturverksamhet finns det bestämmelser om kommunens uppgifter inom kulturväsendet, om kulturverksamhet samt om statsandelar och statsunderstöd.

Enligt 1 § i lagen ska kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunerna ska också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer.

Enligt 2 § avses med kulturverksamhet professionell och amatörmässig konstutövning, erbjudande och anlitande av konstnärliga tjänster, hembygdsarbete samt tillvaratagande och främjande av det lokala kulturarvet.

Enligt 3 § beviljas kommunerna statsandel för kulturverksamhet enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). En kommun samt de i kommunen verksamma sammanslutningar, stiftelser och institutioner som enligt kommunens anvisningar bedriver och främjar kulturverksamhet kan inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet och för anläggningsprojekt som avser lokaler för kulturverksamhet, enligt vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

Det gällande statsandelssystemet för kulturområdet är en helhet som består av lagstiftning som gäller två förvaltningsområden: dels lagen om statsandel för kommunal basservice, som hänförs sig till finansministeriets förvaltningsområde, och dels lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om grundläggande konstundervisning och lagen om fritt bildningsarbete som hänförs sig till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Lagen om statsandel för kommunal basservice trädde i kraft vid ingången av 2010 och ersatte delvis det tidigare, förvaltningsområdesvis uppbyggda statsandelssystemet. I reformen samlades en del av de tidigare sektorsvisa statsandelarna till en enda gemensam statsandel för kommunal basservice inom finansministeriets förvaltningsområde. Statsandelen för basservice täcker i fråga om kommunernas kulturverksamhet den verksamhet för vilken man i lagstiftningen om basservice använder begreppet allmän kulturverksamhet. Därtill ingår statsandelen per invånare för den grundläggande konstundervisningen, samt de allmänna biblioteken. Innan ändringen betalades dessa statsandelar ur undervisnings- och kulturministeriets budget. Vid tiden för införandet av reformen handlade statsandelarna för allmän kulturverksamhet om kalkylerade statsandelar som beräknades så att det kalkylerade priset per enhet uppgick till 3,5 euro, och till detta betalades ytterligare en statsandel på ca 30 procent, dvs. ca en euro/invånare för allmän kulturverksamhet. I och med reformen är statsandelsfinansieringen en allmän icke öronmärkt finansiering till kommunerna, och kommunen har beslutanderätt om användningen av den. Finansieringen av kulturen eller det övriga bildningsväsendet fastslås således inte särskilt inom ramen för statsandelsfinansieringen av den kommunala basservicen, och därför kan man inte heller noggrant fastställa den statsfinansierade andelen av kommunernas kulturverksamhet.

I 2 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreskrivs det om statsunderstöd för sådan kulturverksamhet som avses i lagen om kommunernas kulturverksamhet. I lagen föreskrivs det också om anläggningsprojekt.

2.2 Nordisk lagstiftning

I vad som följer granskas lagstiftningen om kommunernas kulturverksamhet i Sverige, Norge och Danmark.

Sverige

Sverige har liksom Finland en trestegsförvaltning där den regionala och den lokala nivån i princip ska tillgodose och komplettera de mål för kulturpolitiken som fastställts och finansierats på nationell nivå.

I Sverige finns lite lagstiftning om kulturpolitik, också på den kommunala nivån. På kommunnivå är den enda lagstadgade kulturella uppgiften utöver värnandet om kulturarvet biblioteket.

Genom lagar föreskrivs om de administrativa gränserna och uppgifterna för regionförvaltningen (kommunallag, SFS 1991:900), om kommunernas skyldighet att upprätthålla minst ett allmänt bibliotek (bibliotekslag, SFS 2013:801) samt om värnandet av kulturarv på sitt område (kulturmiljölag, SFS 1988:950), men på det hela taget kan kommuner, landsting och regioner utforma sitt kulturväsende på varierande sätt. Den politiska finansieringen och styrningen på kulturområdet grundar sig framför allt på regeringens beslut och förordningar. Därutöver har de viktigaste kulturanslagen i statsbudgeten en stor betydelse.

Övriga uppgifter på kulturområdet är frivilliga för kommunerna i Sverige, men i praktiken upprätthåller samtliga kommuner direkt eller via understöd också annan kulturverksamhet, som t.ex. konstfostran, teatrar och museer. Kommunerna ansvarar utöver biblioteksväsendet också för musik- och kulturskolorna. Musik- och kulturskolorna är inte lagstadgade, men i praktiken finns det sådana i de flesta kommuner: år 2016 var det bara fem kommuner som inte hade någon kulturskola. År 2014 fanns det ett bibliotek i varje kommun i Sverige, och i de flesta (65 procent) också ett museum. Ca hälften av kommunerna (51 procent) hade en teater, knappt hälften (43 procent) hade en utställningslokal och ca en femtedel (18 procent) hade ett konserthus. Många kommuner upprätthåller dessutom olika kulturhus, där det ofta finns ett bibliotek, en teater eller någon annan lokal kulturell aktör. En del kulturhus fokuserar på kultur för ungdomar.

Den svenska kommunförvaltningen är organiserad i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunala nämnder på motsvarande sätt som i Finland. Kommunfullmäktige utses igenom val, och svarar bland annat för budgeten och för riktlinjerna inom olika sektorer. Kommunfullmäktige utser kommunstyrelsen och nämnderna. I de flesta kommuner behandlas kulturella ärenden antingen i kommunens kulturnämnd, utbildnings- och kulturnämnd eller kultur- och fritidsnämnd. Det finns stora variationer i hur kommunerna organiserat det kulturpolitiska beslutsfattandet.

På samma sätt som på regionnivå finns det spridning i fråga om kommunernas resurser och riktandet av dem. År 2015 varierade finansieringen av kultur i de svenska kommunerna från 494 kronor per invånare till 2 685 kronor per invånare. Bland landets 290 kommuner sjönk utgifterna för kultur i 80 kommuner och ökade i 210 kommuner under åren 2013—2015. År 2015 uppvisade kulturens andel av kommunernas sammanlagda budget variationer på mellan 1—6,9 procent. Utvecklingen på lång sikt visar att skillnaderna i utgifter för kultur mellan kommunerna bibehållits på ungefär samma nivå. Det bör också observeras att jämförbara siff-

RP 195/2018 rd

ror inte garanterar att kulturutbudet inom olika regioner eller kommuner är på motsvarande nivå.

Riktlinjerna för kulturpolitiken på lång sikt styrs på nationell nivå, som också stöder kulturen på regional och lokal nivå. Den representativa regionförvaltningen (landstingen och länen) svarar för den strategiska utvecklingen inom kultur och för de flesta regionala konst- och kulturinstitutionerna. Kultursamverkansmodellen, som togs i bruk i Sverige 2009, ökade regionernas makt inom kulturförvaltningen och riktandet av resurserna: år 2011—2014 var den regionala finansieringen i modellen 149 miljoner kronor större än den statliga finansieringen.

Norge

I Norge föreskrivs det om kommunernas kulturverksamhet i lagen om den offentliga förvaltningens ansvar för kulturverksamhet (89/2007 Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd). Lagen kan delvis anses motsvara lagen om kommunernas kulturverksamhet i Finland. Lagen innehåller lagens syfte, definitioner, statens, länens och kommunernas roll.

Enligt 1 § är lagen syfte att definiera det allmännas ansvar för att främja vars och ens möjligheter att delta i kulturverksamhet och uppleva kultur. I 2 § definieras vad som ingår i kulturverksamhet, vilket är att skapa, producera, utöva, förmedla och distribuera kulturuttryck, värna om, främja insikt i och föra vidare kulturarv, delta i kulturverksamhet och utveckla sin kulturella kännedom och kompetens.

Enligt 3 § ska staten främja och underlätta ett brett spektrum av kulturverksamhet över hela landet genom rättsliga, ekonomiska, organisatoriska, informerande och andra relevanta medel och åtgärder. Staten ska utforma metoder och genomföra åtgärder för att främja och värna om en mångfald av kulturella uttryck i enlighet med internationella rättigheter och skyldigheter.

Enligt 4 § ska länsstyrelsen (fylkeskommunen) och kommunen eftersträva att vidta ekonomiska, organisatoriska, informerande och andra relevanta metoder och åtgärder som främjar och underlättar ett brett spektrum av kulturverksamhet regionalt och lokalt. Bestämmelser om myndigheternas gemensamma uppgifter finns i 5 §. Enligt den paragrafen ska staten, länsstyrelsen (fylkeskommunen) och kommunen eftersträva att a. främja att kulturlivet har förebyggande effekter, b. främja professionalitet och kvalitet i kulturutbudet och underlätta deltagande i kulturverksamhet, samt c. att personer, organisationer och institutioner har tillgång till information om ekonomiskt understöd och andra metoder och åtgärder.

Norges offentliga förvaltning består av statsförvaltningen, 18 fylkeskommuner och 428 kommuner. Indelningen i fylkeskommuner överensstämmer med den statliga indelningen i län (fylken). Det finns 19 län. Stortinget har godkänt en regionreform som träder i kraft den 1 januari 2020. Reformen återspeglar sig i uppgiftsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer. Genomförandet av reformen inleddes med överföringen av finansieringen av en del kulturinstitutioner till regionnivå från och med ingången av 2018.

Danmark

I Danmark finns kulturförvaltningen på stats- och kommunnivå. Efter kommunreformen 2007 finns det 98 kommuner i Danmark, när det tidigare fanns 271 stycken. Danmark är indelat i fem regioner. Kulturärenden behandlas inte på regionnivå, men det finns kontaktytor till den för social- och hälsovårdens och turismens del. I reformen 2007 överfördes skötseln av de kulturuppgifter som dittills sköts på regionnivå antingen till staten eller kommunerna.

Danmark har inte samma typ av lagstiftning om kommunernas kulturverksamhet som Finland och Norge, men staten kan ingå avtal med kommunerna. Danmark har ingen kommunal självstyrelse och därför är avtalspolitiken en vanlig metod för utveckling. Bestämmelser om avtalen ingår i lagen om regionala kulturavtal (Lov om regionale kulturaftaler, 563/2005). Kulturavtalen som lanserades 1996, grundar sig på frivillighet. Avtalen har varit etablerad praxis sedan år 2000. År 2015 omfattade avtalen sammanlagt 90 av Danmarks 98 kommuner och 95,6 procent av landets befolkning. Antalet kommuner som är parter i avtalen varierar mellan en och 36 kommuner.

Avtalen grundar sig på en statlig vision som utgör grunden för den kulturplan som kommunerna utarbetar. I kulturplanen ska kommunen eller en region som består av flera kommuner ange hur de nationella målen ska uppfyllas på lokal nivå, vilka nya åtgärder som vidtas för att uppnå dessa mål samt en finansieringsplan. Planerna är regionbaserade. Avtalen kan göras i samarbete med andra kommuner, och de bidrog också delvis till kommunsammanslagningarna under reformen 2007. Avtalen görs upp för fyra år i sänder. Både staten och kommunerna förbinder sig till finansieringen av dem.

I anslutning till planerna ordnas möten på politisk nivå, där man diskuterar gemensamma målsättningar. Avtalen följs upp så att kommunerna årligen rapporterar till staten om genomförandet av avtalen. För avtalen anslås ca två miljoner danska kronor per år. Även om den ekonomiska insatsen är rätt så ringa, är den nytta staten anser sig få ut av den betydande. För statens del bereds avtalen av både Kulturstyrelsen och ministeriet. Ministeriets roll är att slå fast målen på riksnivå.

2.3 Bedömning av nuläget

Grunden för kulturtjänsterna i Finland utgörs av alla kommuners ansvar att ordna kulturverksamhet. Kulturtjänsterna består av basservice och närtjänster. Kulturverksamheten anses vara en del av den kommunala basservicen och driftskostnaderna för kulturväsendet har ingått i finansministeriets budget för basservicen sedan 2010. Från och med 2011 utvärderas kulturverksamhet som ingår i basservicen. En del utvärderingsobjekt har varit de samma från år till år, medan en del varierat enligt olika teman.

Det finns en särskild terminologi för ärenden som ingår i den kommunala kulturverksamheten. Kommunens kulturväsende är den etablerade termen för att ange den konst- och kulturverksamhet som ordnas i kommunen. Dessutom används bland annat begreppen allmänt kulturväsende och övrig kulturverksamhet. Begreppet det allmänna kulturväsendet används framför allt i lagstiftning och för att beskriva kulturförvaltningen. Begreppet övrig kulturverksamhet används i statistiken över kommunernas driftsekonomi. Begreppet svarar närmast mot kulturväsendet, men det handlar inte om två helt synonyma begrepp. I utvärderingen av basservicen används termen allmän kulturverksamhet, som motsvarar den statistiska termen övrig kulturverksamhet. Det är skäl att förtydliga dessa begrepp och användningen av dem.

Bedömningen av nuläget i denna proposition omfattar en genomgång av nuläget för kommunens kulturverksamhet och kulturtjänster på bred front, och inte enbart ur den så kallade allmänna kulturverksamhetens eller övriga kulturverksamhetens perspektiv. I vad som följer granskas kommunernas kulturverksamhet, som utöver allmän och övrig kulturverksamhet även omfattar bland annat musei- och utställningsverksamhet samt utövande av teater, dans och cirkus samt musik.

Kommunerna ordnar och stöder kulturverksamheten på flera olika sätt. Kommunerna kan ordna och organisera kulturverksamheten i kommunen på det sätt som den anser vara bäst. Därmed kan kulturverksamheten i en kommun vara verksamhetsmässigt och administrativt

mer omfattande eller snävare tilltagen. Utbudet av kulturtjänster varierar från kommun till kommun. I rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 ordnar över 90 procent av kommunerna själva, stöder eller ordnar på annat sätt kulturella evenemang samt gästföreläsningar och -konserter. Över 80 procent av kommunerna ordnar själva, stöder eller ordnar på annat sätt övrig musikverksamhet, kulturell verksamhet för amatörer, museiverksamhet på lokalnivå, offentlig konst samt galleri- och utställningsverksamhet. Minst ordnar eller stöder kommunerna arbetsutrymmen för konstnärer samt permanent professionell verksamhet i fråga om utövande konst eller musik. Permanent professionell kulturverksamhet koncentreras till de urbana kommunerna. Kommunerna erbjuder utrymmen för kulturverksamhet. Kommunerna kan också bevilja understöd till föreningar eller andra aktörer för underhåll och bruk av sådana utrymmen.

Kulturella evenemang utgör en viktig del av kulturverksamheten inom kommunen. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2014 ordnades det sammanlagt 18 000 kulturevenemang i kommunerna år 2013. Det verkliga antalet evenemang är större, eftersom alla kommuner inte besvarade enkäten. Man bör beakta att det är svårt att exakt definiera kulturella evenemang, och att de kommunvisa utvärderingarna av evenemangen varierade från några enstaka till hundratals evenemang. I snitt var det 86 evenemang i de 214 kommuner som svarat på enkäten. Kommunalt bidrag fick ca 8 000 evenemang, dvs. ungefär hälften.

År 2018 fanns det sammanlagt 209 konstinstitutioner som var berättigade till statsandelar. Av dessa var 124 museer, 57 teatrar och 28 orkestrar. Av de 28 orkestrar som är berättigade till statsandel upprätthålls 16 av kommunen och av de 57 teatrarna som är berättigade till statsandelar upprätthålls 9 av kommunen, och av museerna upprätthålls över hälften av kommunerna. Majoriteten av de andra museerna, teatrarna och orkestrarna är privaträttsliga aktiebolag, föreningar eller stiftelser, vars verksamhet finansieras av kommunerna. Regionalt sett är nätverket av konst- och kulturinstitutioner fördelat över hela Finland. De konst- och kulturinstitutioner som är berättigade till statsandelar är koncentrerade till kommuner med högt invånarantal, huvudsakligen landskapens centrala städer. Det finns egen lagstiftning gällande museer, teatrar och orkestrar som har rätt till statsandelar. Det finns 70 kultur- och kongresshus.

I Finland finns det totalt ca 1 000 museer, och därmed täcker museinätverket hela landet. Av dessa är ca 350 professionellt skötta museer, Av de 124 museer som är berättigade till statsandelar är 22 landskapsmuseer som utsetts av undervisnings- och kulturministeriet, och 16 är regionala konstmuseer, som har i uppgift att i enlighet med statsrådets förordning om museer (1192/2005) bland annat främja museiverksamheten, bevarandet av kulturmiljön och den visuella kulturen på sitt verksamhetsområde. Landskapsmuseerna och de regionala konstmuseerna upprätthålls framför allt av kommunerna och deras verksamhetsområden täcker hela Finland. Därtill finns det 16 riksomfattande specialmuseer, som har i uppgift att bland annat främja och styra museiverksamheten på sitt respektive specialområde. För regionala och riksomfattande uppgifter beviljas museerna en förhöjning av statsandelen med tio procentenheter.

Icke-professionellt skötta museer och museisamlingar är lokala hembygds- eller specialmuseer samt enstaka konstmuseer som drivs av föreningar, stiftelser och kommuner. De lokala museerna drivs framför allt som bisyssla och med frivilliga krafter. Arbetet med lokala museer utgår från medborgarnas eget intresse och aktiva insats för att värna om det gemensamma kulturarvet och den gemensamma kulturmiljön. Även de lokala hembygds- och specialmuseerna har ansvar för värdefulla och unika samlingar. Staten stöder museiverksamheten genom projektfinansiering som beviljas av Museiverket.

Enligt den gällande lagen om kulturverksamheten i kommunerna ska kommunerna också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer. Grundläggande konstundervisning ges

i ca 85 procent av kommunerna i Finland. Den grundläggande konstundervisningen omfattade uppskattningsvis 12 procent av alla 2—19-åringar, dvs. 126 000 barn och unga samt ca 10 000 vuxna. I den senaste omfattande statistiken över de utbildningsanstalter jämte servicepunkter som ordnar undervisningen fanns det år 2012 över 900 sådana i Fastlandsfinland, men undervisningen fokuserade på södra delen av Finland. Undervisningen gällde framför allt musik, bildkonst och dans. Övriga konstområden är 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.

Det finns 27 barnkulturcentrum i Finland och de täcker 171 kommuner. Övriga regionala centra för konst och kultur är de regionala danscentren, som är sju till antalet, samt nio regionala centra för film och åtta för fotografi. Alla regionala centra, inklusive barnkulturcentra, får finansiering från kommunerna och staten. Alla konstformer, såsom t.ex. bildkonsterna, har inte stöd från ett system med regionala centra, och finansieringen av dessa konstformer är till denna del olika jämfört med andra konstformer. Av alla konstnärer är det bildkonstnärerna och författarna som bor jämnast utspridda över Finland, över hälften av dem bor någon annanstans än i huvudstadsregionen. Det finns ca 30 regionala och lokala konstnärssällskap.

Inom kultur och konst finns det fritidsverksamhet som stöds av kommunerna. Stödet kan t.ex. vara verksamhetsunderstöd eller stöd i anknytning till användningen av lokaler. Det finns ca 350 körer och orkestrar och över 500 amatörteatrar. Därtill finns det olika slags organiserad och oorganiserad amatörverksamhet inom kulturens och konstens olika områden. I Finland finns det sammanlagt 184 medborgarinstitut som ger utbildning inom ramen för det fria bildningsväsendet som stöder fritidsverksamhet, och deras verksamhet täcker kommunerna i hela landet. Till utbudet inom konst och kultur hör kurser i konstämnen, hantverk samt musik och i språk och litteratur.

Kostnaderna för kulturverksamheten påverkas av flera faktorer och varierar dessutom stort mellan kommunerna. Enligt årsrapporten för utvärderingen av basservicen år 2018 uppgick driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet i kommunerna inom Fastlandsfinland år 2016 till sammanlagt 112 miljoner euro. I snitt har nettoutgifterna för allmän kulturverksamhet per invånare på riksnivå sedan 2006 hållit sig kring ca 20 euro. År 2016 varierade de kommunvisa nettokostnaderna mellan noll och 65 euro. Kostnaderna per invånare för allmän kulturverksamhet var i 129 kommuner under 10 euro, i 74 kommuner 10—16 euro och i 94 kommuner över 16 euro. Något över hälften av samtliga invånare i landet bor i kommuner som använde under 16 euro per invånare för allmän kulturverksamhet. Omkostnaderna för den allmänna kulturverksamheten var i medeltal ca 0,30 procent av alla omkostnader för kommunernas driftsekonomi. Andelen har sjunkit från och med 2006, då den var 0,43 procent.

I kommunerna i Fastlandsfinland var nettodriftskostnaderna för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet totalt 269 miljoner euro år 2016. Kostnaderna per invånare varierade från noll till 153 euro. Kostnaderna per invånare var på riksnivå i snitt ca 49 euro. I kostnaderna ingår såväl verksamheten vid museer, teatrar och orkestrar som är berättigade till statsandelar som annan musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet som ordnas av kommunerna.

Att gestalta kommunernas kulturverksamhet är inte lätt, eftersom statistikföringen är bristfällig och splittrad. Den kulturverksamhet kommunerna själva ordnar och stöder varierar från kommun till kommun. Det förekommer också variationer enligt vilken slags kommun det gäller, som till exempel mellan urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner. Även kommunens storlek, placering, avstånd och befolkning samt språkgrupper påverkar vilket slags kulturverksamhet kommunen ordnar och stöder. Även om det ser ut som om en kommun inte skulle anslå finansiering för anordnande av kulturverksamhet, kan det till exem-

pel ske i form av ett samarbete med någon annan sektor inom kommunen, och då kan det hända att kostnaderna framkommer inom den sektorn.

Kommunernas allt mer mångsidiga uppgifter i fråga om kulturverksamhet

Kommunernas kulturverksamhet omfattar numera en mer omfattande helhet än den gällande lagstiftningen. Kulturverksamheten anses ha en bredare betydelse med tanke på kulturens och konstens mångsidiga samhällspolitiska samt regionala och lokala verkningar. I allt högre grad har dessutom man fått och får tillgång till forskningsdata om dessa effekter.

Mångsidiga forskningsrön om vilka effekter konst och kultur har på välfärden gäller såväl effekterna på sammanslutningsnivå som på individuell nivå. Dessutom har kultur i flera undersökningar konstaterats ha stor betydelse för välfärden och hälsan, liksom också på deltagandet och samhörigheten. Forskningsrön angående de ekonomiska effekterna gäller bland annat konstens och kulturens direkta och indirekta sysselsättande effekter samt effekter som ökar attraktionskraften och livskraften. För hela landets del var kulturens andel 3,5 procent av sysselsättningsnivån, 2,9 procent av förädlingsnivån, 3,0 procent av avkastningen och närapå 5 procent av konsumtionen år 2015. (Satelliträkenskaper för kultur 2017, Statistikcentralen) Kulturbranschernas förädlingsnivå, antalet sysselsattas och konsumtionsutgifters procentuella andel av samhällsekonomin har de senaste åren uppvisat en något sjunkande tendens, men det beror på andra branscher än kulturens kärnverksamhet, som till exempel på tryckeribranschen.

Kulturbranschens kumulativa effekter är svåra att verifiera, men de kan vara avsevärda. Till exempel för museernas del har effekterna inklusive kumulativa effekter uppskattats stå för ca 340—500 miljoner euro av hela nationalekonomin i form av ökad efterfrågan i de regioner där de är förlagda. Detta utgör ett betydande belopp för respektive kommuner och regioner, eftersom kommunernas sammanlagda andel av finansieringen av professionellt skötta museer uppgår till ca 75 miljoner euro ((Piekkola, Suojanen, Vainio, 2013 Museoiden taloudellinen vaikuttavuus, Vaasan yliopisto, Levón-instituutti). Kulturella evenemang har en liknande ekonomisk effekt på kommuner och regioner (Festivaalien ja tapahtumien edistäminen valtion kulttuuripoliitikassa, Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporen verkkojulkaisu ja 35/2016). Turistbranschen fortsätter växa och tillväxten gäller även kommunen, de kreativa branscherna och evenemangen. Kulturturismens och de kreativa branschernas positiva ekonomiska verkningar och konsekvenser för sysselsättningen syns på den ort där verksamheten och objekten finns.

Kulturens betydelse i enskilda människors liv och i samhällsutvecklingen väntas öka ytterligare i takt med att utvecklingen mot ett informations- och upplevelsesamhälle tilltar allt mer. Förändringarna i den allmänna verksamhetsmiljön och de specifika förändringarna inom kulturbranschen påverkar uppfattningen om och förväntningarna på de kommunala uppgifterna gällande kulturverksamheten och på vilka sätt den genomförs. Förändringarna i kommunala och regionala strukturer samt i den demografiska strukturen och åldersstrukturen, flyttningsrörelserna inom landet och immigrationen samt polariseringen inom befolkningen i landet bland annat i fråga om levnadsvanor och värderingar förutsätter att kommunernas kulturverksamhet diversifieras och blir mer pluralistiskt i fråga om verksamhetsformer och tjänster. Till polariseringen anknyter också segregering: olika befolkningsgrupper har olika verksamhetsmöjligheter och verksamhetsresurser på grund av ekonomiska, sociala, regionala eller personliga skäl. På grund av utvecklingen mot mer segregering varierar de behov och förväntningar som ställs på kulturverksamhet och kulturservice på samma sätt som i fråga om andra funktioner och tjänster. Behoven och förväntningarna kan också stå i konflikt med varandra. Digitaliseringen kommer att diversifiera möjligheterna att ordna och bredda tjänsterna, men de kan inte ersätta kontakten med en levande publik och live-uppträdanden.

På grund av förändringarna i verksamhetsmiljön och uppgifterna för kommunernas kulturverksamhet är de uppgifter som ingår i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet enligt beskrivningen ovan alltför snävt definierade och de ger inte en korrekt bild av den nuvarande kulturverksamheten och dess verksamhetsområden.

Anordnande av kulturverksamhet och samverkan

Det är kommunen som avgör hur kulturverksamheten ordnas, och sätten för ordnandet. Kommunens kulturverksamhet kan bestå av flera olika produktionssätt: utöver egen produktion kan kommunen skaffa kulturtjänster av privata serviceproducenter eller av en annan kommun eller via samarbets- och köptjänster som genomförs av andra kommuner, företag eller tredje sektorn, samt via förmedlarorganisationer inom konst som upprätthålls av dem. Under de senaste åren har det också blivit vanligare med ett nytt slags löst organiserad verksamhet, såsom olika typer av pop-up evenemang, som kallas fjärde sektorn.

Kommunerna kan också skapa kulturverksamhet genom samarbeten mellan olika sektorer inom kommunen. Det finns dock skillnader i de sektoröverskridande samarbetena mellan olika kommuner, beroende på bland annat hur den kommunala förvaltningen är organiserad och hur verksamhetssätten utformat sig. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 hade största delen (76 procent) av de kommuner som besvarat enkäten etablerade verksamhetsmodeller eller strukturer för anordnandet av kulturtjänster i samarbete med andra sektorer i kommunen. Det gällde i något högre grad de urbana kommunerna (88 procent), än tätortskommunerna (73 procent) och landsbygdskommunerna 72 procent). De andra aktörer som kommunerna hade etablerat samarbete med verkade oftast inom utbildning eller småbarnspedagogik (32 procent av kommunerna). Bland övriga sektorer nämnde kommunerna också medborgarinstitut eller bildning (10 procent), socialsektorn, grundtryggheten eller åldringsarbetet (9 procent) samt samarbete med flera olika sektorer (4 procent). Det fanns också samarbetspartners inom näringslivs-, välfärds-, ungdoms- och bibliotekssektorn, centralförvaltningen samt fritids- och tekniksektorn.

Det kommunala kulturväsendets samarbete med i synnerhet undervisnings- samt biblioteks-, ungdoms- och idrottssektorn kan vara intensivt, eftersom de här sektorerna ingår i samma administrativa helhet. I en del kommuner fungerar samarbetet med undervisningsväsendet bra, bland annat i fråga om kulturläroplanen, eftersom mer än en tredjedel av kommunerna har utarbetat en sådan plan. Det fria bildningsarbetets betydelse ökar redan nu i små kommuner. Det fria bildningsarbetet lägger grunden för verksamheten för många grupper på amatörnivå. Dessa ökar deltagandet i amatörverksamhet samtidigt som de innebär att en del av kommunens kulturtjänster kan produceras med amatorkrafter. Även inom den grundläggande konstundervisningen kan verksamheten till centrala delar grunda sig på amatörgruppers verksamhet, eftersom anordnarna av grundläggande konstundervisning utöver den grundläggande konstundervisningen även erbjuder annat än konstfostran som grundar sig på läroplaner samt utbildnings- och amatörverksamhet för kommuninvånarna.

Särskilt på 2000-talet har gemensamma modeller med social- och hälsovårdssektorn stärkts. Ett exempel på detta är sådan verksamhet genom vilken hälsan och välfärden främjas med hjälp av konst och kultur. Till detta hänför sig också spetsprojektet för tillgänglighet för konst och kultur i regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering. Inom ramen för spetsprojektet ska den ojämnt fördelade tillgången till grundläggande konstundervisning och barnkultur inom konstens olika områden åtgärdas i landets olika delar och barns och ungdomars kreativitet stärkas genom att integrera hobbytimmar som leds av professionella i den grundläggande konstundervisningen och barnkultur i verksamheten inom småbarnspedagogik

och undervisningsväsendet. Inom ramen för spetsprojektet utvidgas dessutom principen att en procent av budgeten för betydande offentliga projekt ska reserveras för konst i samarbete med social- och hälsovården med målet att stödja de effekter som konst har på människors välmående. Verksamhetsmodellerna tillsammans med social- och hälsosektorn håller på att förändras på grund av reformen av social- och hälsovården och landskapsreformen. Det centrala är samarbete mellan kommunerna och de aktörer som svarar för social- och hälsovården.

Till kommunernas verksamhet ansluter sig också främjandet av den traditionella principen att en procent av budgeten för betydande offentliga projekt ska reserveras för konst vid planeringen av markanvändningen och i byggnadsprojekt, varvid kommunens tekniska sektor har en central roll för genomförandet. Bakgrunden till de mer omfattande projekten enligt procentprincipen är ofta ett initiativ om inledande av verksamhet som kommit via kommunens kulturväsende. Främjandet av procentprincipen förutsätter utöver olika kommunala sektorer också samarbete med bland annat konstnärer samt företag i byggnadsbranschen.

De kulturella evenemangen är å sin sida ett exempel på hur många slags verksamheter och bidragsformer som kan ingå i kommunens kulturverksamhet. De kräver anläggande och underhåll av platser för evenemangen, trafikarrangemang, planläggning, kommunal teknik, tillstånds- och anmälningsärenden samt rådgivning.

Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2014 uppskattade kommunerna själva sin andel av kulturverksamheten till i snitt över 53 procent. Över hälften av kommunerna har köpt in kulturtjänster eller lagt ut dem på tredje sektorn. Ca hälften av kommunerna som besvarade enkäten hade ingått avtal om kulturverksamhet eller kulturtjänster med tredje sektorn och något under en tredjedel med företag. Avtalen med företag gällde i praktiken inköp av eller utläggning av tjänster. Den överlägset största delen av avtalen kommunerna ingått och tjänsterna de köpt handlade om produktion av evenemang och uppträdanden. I de flesta kommuner bedömdes tredje sektorn stärka eller komplettera den kommunala verksamheten. Företagens roll bedömdes oftare än i fråga om tredje sektorn vara att ersätta kommunal verksamhet. Konstnärer och läroanstalter kan också ha en roll i produktionen av konst- och kulturtjänster. Enligt kommunernas bedömning uppgick konstnärernas och läroanstalternas andel av kommunernas kulturverksamhet sammanlagt till något över 10 procent år 2013.

Samarbetsmodellerna inom tredje sektorn är olika och varierar beroende på situation och verksamhetsområde samt syfte. Då verksamheten inom tredje sektorn delvis genomgår förändringar och den ovannämnda fjärde sektorn utökar sin verksamhet, kan detta medföra nya utmaningar för samarbetet sett ur kommunens perspektiv. Aktörerna kan uppleva att de kommunala verksamhetsmodellerna är stela. Bland annat kan eventuella krav från kommunens sida i fråga om understöd upplevas svåra att leva upp till. En del av den tredje och den fjärde sektorn drivs av frivilligverksamhet, vilket skapar utmaningar för verksamhetens fortbestånd och kvalitet. Dock önskar aktörerna inom den tredje och fjärde sektorn att offentliga finansärer skulle förbinda sig till långsiktig understödsverksamhet.

Kommuner kan också ordna konst- och kulturtjänster i samarbete med andra kommuner. I praktiken kan samarbetet gälla till exempel anordnandet av evenemang och att dela på kostnaderna för att engagera artister. En typisk samarbetsform för kommuner är att delta i olika anskaffningar och finansieringen av dem. Samarbetet kommuner emellan kan på praktisk nivå skötas bl.a. genom avtal. Så kan man gå till väga bland annat i fråga om anordnade av grundläggande konstundervisning. I en del trakter finns eller har det funnits föreningar för anordnade av kulturtjänster, och dessa föreningar har kommunen eller flera kommuner finansierat. I och med att sätten för att ordna kulturverksamhet diversifieras och behoven av samarbeten blir mer framträdande, är det skäl att beakta dessa aspekter i lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Kommuninvånarnas möjligheter att delta

Tillgången på och tillgängligheten för kulturtjänsterna påverkas av sätten för hur kulturverksamhet ordnas och kulturtjänster erbjuds. I Finland finns det regionala skillnader i fråga om tillgången på tjänster, den service som erbjuds och i fråga om olika befolkningsgrupper. Att delta i kulturella evenemang är en fritidssysselsättning som i synnerhet högt utbildade, välavlönade och barnlösa hushåll ägnar sig åt. Annat som påverkar hur ofta man besöker evenemang och använder sig av tjänsterna är hur närbelägna evenemangen och tjänsterna är. I undersökningar har det observerats att i synnerhet möjligheterna för låginkomsttagare och personer med lägre utbildning att använda sig av kulturtjänster påverkas av att tjänsterna finns långt från bostaden.

Det är svårt att direkt påverka avstånden, men man kan åtminstone delvis genom att påverka sättet för anordnandet av verksamhet och tjänster påverka deltagandet och användningen av tjänsterna åt ett mer jämlikt håll. Många kommuner vidtar åtgärder för att erbjuda kulturtjänster utanför tätortens centrum eller centralorter. Turnerande eller mobila tjänster genomförs mest i urbana eller tätortskommuner. De har ett betydande samarbete med teatrar, orkestrar och museer som får statsandelar. Teatrarna och orkestrarna finns för det mesta i landskapens centralort, museerna också i övriga kommuner. Olika institutioner som får statsandelar har varierande turnéverksamhet. En del av tredje sektorns aktörer och förmedlarorganisationer inom konst har beredskap att ordna turnéverksamhet i samarbete med kommunerna. Transporter av olika slag ordnas framför allt av landsbygdskommuner.

Utöver avstånden är det nödvändigt att i kommunerna fästa uppmärksamhet vid undanröjandet av hinder för deltagande. I syfte att sänka ekonomiska och sociala trösklar för deltagande har nya verksamhetssätt utvecklats. Kommunerna har till exempel tagit i bruk rabatterade eller avgiftsfria biljetter till avgiftsbelagda kulturella evenemang, bland annat det s.k. Kaikukortet, samt utvecklat olika former av kulturkompisverksamhet.

Digitala kulturtjänster är ett sätt att förbättra tillgången till och tillgängligheten för kultur. De kan förväntas komma att förändra sätten att anordna och producera kulturtjänster framöver. År 2014 offentliggjordes en utredning över möjligheterna att producera kulturtjänster elektroniskt. Enligt den uppgav 76 kommuner att de producerar elektroniska kulturtjänster, 73 kommuner att de använder sig av sociala medier, men endast 12 kommuner uppgav att de producerar digitala kulturtjänster för olika institutioner. Olika slags virtuella guidningar ordnades av 18 kommuner. Endast sju kommuner använde sig av direktuppspelning, dvs. streaming. Kommunens anställda producerar tjänsterna huvudsakligen vid sidan av egna uppgifter. De största utmaningarna med tanke på produktionen ansågs vara ekonomin och personalresurserna. Enligt rapporten för utvärderingen av basservicen från 2018 är det i synnerhet urbana kommuner som genomför kulturverksamhet via webben. Av landsbygdskommunerna hade endast 15 procent kulturverksamhet via webben.

Enligt utvärderingsrapporten från 2018 eftersträvar största delen av kommunerna att åtminstone på något sätt engagera kommuninvånarna i planeringen eller anordnandet av kulturtjänster. De flesta kommuner (90 procent) samarbetar och ordnar träffar med lokala aktörer, till exempel inom tredje sektorn eller företag. I tre fjärdedelar av kommunerna (76 procent) hade kommuninvånarna möjligheter att frivilligt delta i anordnandet av kulturtjänster. Hälften av kommunerna som besvarat enkäten ordnade invånarforum under 2017 eller använde sig av andra sätt för att höra invånarna, till exempel enkäter riktade till kommuninvånarna. I nästan fjärdedel av kommunerna (23 procent) hade kommuninvånarna möjlighet att delta i planeringen eller utarbetandet av strategier gällande kulturen. Medborgarbudget eller metoder för kulturplanering har använts i några kommuner.

Det hur tjänsternas tillgänglighet eller teman i anknytning till det har beaktats i kulturverksamheten varierar i kommunerna. I över en tredjedel av kommunerna (37 procent) hade man enligt utvärderingsrapporten om basservicen från 2018 särskilt betonat olika specialgruppers och minoriteters möjligheter att delta i planeringen och anordnandet av kulturtjänster. Till exempel har det gjorts få tillgänglighetskartläggningar eller tillgänglighetsplaner i kommunerna. Det har gjorts mera sådana i de urbana kommunerna än i tätortskommunerna eller landsbygdskommunerna. En del kommuner beaktar tillgänglighetsaspekter i understödspraxis för kulturen. Kommunerna har föga samarbete med funktionshinderorganisationer när det gäller planering av kulturverksamheten.

I tvåspråkiga kommuner ordnas kulturtjänsterna i praktiken både på finska och svenska, men det finns inga bestämmelser om detta i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet. Inte heller andra språkgrupper beaktas i den.

Kulturverksamhet ingår i den verksamhet som ordnas för invandrare och bl.a. i ingångsskedet av integreringen av arbetskraftsinvandrare, både vid mottagningscentraler och i ett senare skede av integreringen för dem som fått beslut om beviljad asyl. Det finns lite information om sådan kulturverksamhet som kommunerna ordnar för invandrare. Enligt en enkät som Taide- ja kulttuurialan ammattijärjestö - Fackorganisation för konst- och kultursektorn TAKU ry gjorde 2015 hade ca 70 procent av de som besvarade enkäten kontakt med invandrare via sitt jobb. En betydande del av de som besvarade enkäten arbetade dock inom bibliotekssektorn. Nästan 80 procent av de som besvarade enkäten ansåg att det i kommunerna finns ett klart behov av integrerande verksamhet som sker genom kultur. Behovet identifierades tydligast i kommuner med över 50 000 invånare.

Personal och dess kompetens

I lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om personal eller dess kompetens.

Kommunernas personalresurser varierar. Enligt rapporter för utvärderingen av basservicen från 2016 har något över hälften (52 procent) av de kommuner som besvarat enkäten anslagit ett årsverke eller mer för kommunens allmänna kulturverksamhet. På motsvarande sätt hade 48 procent av de kommuner som besvarat enkäten anslagit under ett årsverke för allmän kulturverksamhet. Antalet årsverken var i allmänhet högst i kommuner med ett högt invånarantal. Det sammanlagda antalet anställda inom den allmänna kulturverksamheten påverkas dock mest av på vilket sätt servicen ordnas. Enligt rapporten från 2018 var uppgifterna för en tjänst som ansvarig för den allmänna kulturverksamheten i 65 procent av de kommuner som besvarat enkäten en tjänst eller funktion som kombinerades med uppgifter inom olika sektorer. Vanligast var en tjänst som var gemensam med bibliotekssektorn (29 procent) eller med ungdoms- eller idrottssektorn (21 procent). Andra sektorer var bildningsväsendet eller medborgarinstitut, välfärdssektorn eller fritidssektorn, turism, information eller marknadsföring samt en kombination av flera olika sektorer.

I rapporten från 2016 hade två tredjedelar (66 procent) av direktörerna för kommunernas allmänna kulturverksamhet högre högskoleexamen. En femtedel (22 procent) av dem som besvarat enkäten hade högre högskoleexamen inom kultursektorn. Av de direktörer för den allmänna kulturverksamheten i kommunerna som besvarat enkäten hade 15 procent någon annan examen än högre eller lägre högskoleexamen.

Diversiteten ifråga om utformningen av kommunens kulturverksamhet beror på personalens kompetens. Centralt är, utöver sakkunskap i konst- och kulturfrågor, kännedom om den offentliga förvaltningen och lagstiftningen samt kompetens i fråga om offentlig upphandling.

Även identifikation av förändringarna i verksamhetsmiljön, strategiskt kunnande och kännedom om behoven hos olika kundkategorier samt av nya samarbetsätt och samarbetsmöjligheter är allt viktigare. Eftersom samarbetspartnerna ofta varierar, behövs det god interaktionsförmåga. Det är också viktigare än förr att beakta aspekter som gäller kommunernas livskraft och attraktivitet. Dessutom ökar betydelsen av kompetens i anslutning till utnyttjande av digital teknik.

Olika undersökningar har konstaterat att alla kommuner inte nödvändigtvis utsett en ansvarig person eller samordnare av uppgifterna inom kommunens kulturväsende. I slutrapporten för försöken inom ramen för projektet KUULTO, som samordnats av Jyväskylä universitet och finansierats av undervisnings- och kulturministeriet åren 2012—2014 (Kulturella verksamhetsformer som prövats; Resultaten för KUULTO-projektet, undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2015:21), ingår ett åtgärdsförslag enligt vilket det behövs någon som samordnar kulturverksamheten i kommunen. Enligt rapporten krävs det en engagerad personalresurs för att ordna kommunens kulturverksamhet. I rapporten föreslås resursen införas inom ramen för ett mer omfattande sektorsövergripande samarbete.

Statliga myndigheters och landskapsförbundens uppgifter

I lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om statens eller den statliga regionförvaltningens uppgifter, men i andra lagar finns det bestämmelser om regionförvaltningens uppgifter för kulturens del.

Enligt 68 § i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde bland annat konst, kultur och kulturarv. Även på andra ministeriers förvaltningsområden finns uppgifter som gäller kultur.

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om Museiverket (282/2004) har Museiverket, om inte något annat bestäms genom lag eller med stöd av lag, bland annat till uppgift vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet och kulturmiljön samt svara för vården och tillsynen i fråga om fornlämningar och, om ärendet inte hör till ansvarsområdet för någon annan myndighet, i fråga om kulturmiljön.

Enligt 3 § 1 mom. 1 punkten i lagen om Centret för konstfrämjande (657/2012) ska Centret främja konst nationellt och internationellt, och enligt 2 punkten ska centret främja kultur nationellt och internationellt till den del den uppgiften inte hör till någon annan myndighet.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om närings-, trafik- och miljöcentraler (897/2009) ska Närings-, trafik- och miljöcentralerna sköta de uppgifter som särskilt föreskrivits för dem inom verksamhetsområdena utbildning, kunnande och kultur samt vård av kulturmiljön.

Enligt 4 uppgifterna § 1 mom. 3 punkten i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) sköter regionförvaltningsverken de uppgifter som särskilt föreskrivs för dem inom utbildnings-, barndagvårds-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsväsendet, men dessa uppgifter gäller inte kommunernas kulturverksamhet. Utvärderingen av den regionala tillgången på basservice hör

till regionförvaltningsverkens verksamhetsområde och uppgifter. Uppgifterna har kontaktytor med kommunernas kulturverksamhet, eftersom uppgifterna inom kulturverksamheten i synnerhet i landsbygdskommunerna kan skötas av en anställd inom det övriga bildningsväsendet.

Enligt 17 § 5 mom. i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (8/2014) svarar landskapsförbunden för samordningen av planer och utvecklingsåtgärder som gäller kultur, som ett led i genomförandet av landskapsprogrammet.

Aktörer inom den statliga regionförvaltningen som samarbetat med kommunernas kulturverksamhet är bland annat Centret för konstfrämjande samt närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Jyväskylä universitet undersökte år 2017 strategier och program som utarbetats vid olika ministerier i relation till olika slags kulturverksamhet. Publikationen Suosituksista dialogisiin käytäntöihin (Jyväskylä yliopisto, YFI julkaisuja 3) utmynnade i en rekommendation om att olika ministerier avsevärt borde gå in för mer samverkan i kulturfrågor.

På statlig och regional nivå saknar Finland strukturer för att stödja utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. En åtgärd som föreslogs i den ovan nämnda slutrapporten för projektet KUULTO var att ordna kompletterande utbildning för att stärka de anställdas sakkunskap och höja deras kompetens. Inom övriga sektorer inom bildningsväsendet finns statliga stödstrukturer för att stärka verksamheten, såsom kompetensutveckling och utveckling av samverkan mellan olika aktörer. För kommunernas del utvecklas verksamheten inom till exempel biblioteksväsendet dels av regionförvaltningsverken och dels av sådana bibliotek som fått en utvecklingsuppgift och inom ungdomssektorn av kompetenscentren. I syfte att stärka kvaliteten, genomslagskraften, personalens kompetens och samverkan mellan kommunerna när det gäller kommunernas kulturverksamhet behöver kommunen eller andra aktörer anvisas utvecklingsuppgifter.

Framtagande av information och utvärdering av verksamheten

Det finns olika aktörer som tar fram information om kommunernas kulturverksamhet, bland annat kommunerna, undervisnings- och kulturministeriet samt Finlands Kommunförbund. Sätten att ta fram information och utvärdera verksamheten måste utvecklas bland annat i fråga om tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet. Till exempel är det svårt att få uppgifter om var kulturverksamheten försiggår och avstånden till den på ett sätt som skulle motsvara uppgifterna om idrottsplatser i lokaliseringsdatasystemet för idrottsplatser (LIPAS).

Utvärderingen av basservicen ingår i uppgifterna inom de verksamhetsområden som enligt 4 § i lagen om regionförvaltningsverken ankommer på regionförvaltningsverken. För kulturtjänsternas del föreskrivs det inte i lagen om kommunernas kulturverksamhet om hur de ska utvärderas, och har inte heller definierats som något som någon myndighet skulle ha ansvar för. Utvärderingen av kulturtjänsterna har genomförts inom ramen för utvärderingen av kommunens basservice i form av separata utredningar som publicerats åren 2012, 2014, 2016 och 2018. Utvärderingen av den grundläggande konstundervisningen genomfördes i form av en separat utredning år 2014. I utvärderingen av basservicen har man bland annat följt upp kulturtjänsternas ekonomiska utveckling, personalen, var de finns samt varierande teman, såsom i rapporten från 2016, som bland annat utvärderade verksamheten i anslutning till regeringens spetsprojekt. När det gäller den ekonomiska utvecklingen, har den finansiering som kommunerna använder för kulturtjänster följts upp. En utmaning är att Statistikcentralens nuvarande klassificeringar inte möjliggör framställande av exakt information. Det är t.ex. inte möjligt att i uppföljningen åtskilja den statliga finansieringen till museer, teatrar och orkestrar inom olika klasser.

Med tanke på kommunernas kulturverksamhet vore det viktigt att identifiera utvärderingen av verksamheten på olika förvaltningsnivåer bättre än hittills. Kommunerna utvärderar kulturverksamheten i relation till de strategier de utarbetat och inom ramen för kommunens välfärdsberättelse. Enligt utvärderingen av basservicen från 2018 ingick kultur på olika sätt i de kommunala strategierna. En separat kulturstrategi, kulturplan eller motsvarande var i kraft i 34 procent av de kommuner som besvarat utvärderingen av basservicen, avsevärt oftare i urbana kommuner (51 procent) och tätortskommuner (49 procent) än i landsbygdskommuner (21 procent).

Enligt utvärderingen av basservicen från 2018 tillfrågades kommunerna särskilt om huruvida välfärdstjänster som baserar sig på konst- och kultur omnämns i kommunens senaste välfärdsberättelse. Konst- och kulturbaserade välfärdstjänster omnämndes i samband med andra avsnitt i 46 procent av kommunerna som besvarat enkäten. Konst- och kulturbaserade välfärdstjänster hade ett eget avsnitt i sammanlagt fyra procent av berättelserna i de kommuner som besvarat enkäten. I kommunens senaste välfärdsberättelse omnämndes konst- och kulturbaserade kulturtjänster oftare i de urbana kommunerna (71 procent) än i tätortskommunerna (54 procent) eller landsbygdskommunerna (40 procent).

Kommunerna genomförde själva sin självutvärdering. Enligt 37 § i kommunallagen (410/2015) ska kommunen utarbeta en kommunstrategi. Kommunstrategin ska grunda sig på en bedömning av nuläget i kommunen samt av framtida förändringar i omvärlden och deras inverkan på fullgörandet av kommunens uppgifter. I kommunstrategin ska också värderingen och uppföljningen av strategin anges. Därtill har det i flera kommuner tagits i bruk någon form av självutvärderingsmetod, med vilken verksamheten värderas och utvecklas på ett systematiskt sätt.

Finlands Kommunförbund utför i samarbete med Forskningscentret för kulturpolitik Cupore ca vart tredje år en kostnadsjämförelse mellan de större städerna. Jämförelsen omfattar en avsevärd del av det sammanlagda invånarantalet i samtliga kommuner, men samtidigt lämnas 92 av alla kommuner obeaktade. Helt jämförbar information om alla kommuner finns inte att tillgå.

Utvärderingarna på riks- och regional nivå har genomförts inom ramen för utvärderingen av basservicen. Utvärderingen av verksamheten bör utvecklas så den blir mer ändamålsenlig och enhetlig är för närvarande, och då kommer den också att göra kulturverksamhetens genomslagskraft mer jämförbar på kommunal, regional och statlig nivå. Inga internationella utvärderingar har genomförts angående kommunernas kulturverksamhet.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att reformera lagstiftningen om kommunernas kulturverksamhet så att den motsvarar de förändringar som skett i kommunernas kulturverksamhet och dess verksamhetsmiljö samt gällande bestämmelser i grundlagen och ikraftsättandet av de internationella överenskommelser som gäller kulturverksamhet. Kulturens samhälleliga betydelse har ökat under de senaste årtiondena. Kulturverksamhet är viktig med tanke på kommuninvånarnas basservice. Kulturens kontaktytor med välfärd och hälsa samt livskraft och attraktivitet identifieras allt tydligare. Utgångspunkten är en mångsidigare kommunernas grundläggande kulturverksamhet, som har kontaktytor både inom kommunen med olika sektorer och utanför den. Syftet med propositionen är att bättre identifiera dessa kontaktytor samt mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet. De planerade reformer som gäller social- och hälsovården

och landskapsreformen har beaktas så att bildningsväsendets uppgifter, inklusive kulturen, kommer att få en mer betydande roll i kommunernas verksamhet.

Ett ytterligare mål är att stärka verksamhetsförutsättningarna för kommunernas kulturverksamhet samt främja demokratin, invånarorientering, jämlikhet, en hållbar utveckling samt den kulturella mångfalden och dialogen. Syftet är att alla befolkningsgrupper ska ha tillgång till kommunernas kulturverksamhet och att den ska vara så tillgänglig som möjligt.

3.2 Alternativ

Den gällande lagen motsvarar inte den samhällspolitiska betydelse som en allt mer mångsidig konst och kultur har, och inte heller den betydelse och den roll de har i den kommunala verksamheten. Man vill dock enligt de gällande riktlinjerna inte heller ge kommunerna ytterligare ålägganden. Vid stiftandet av denna lag har vardera utgångspunkten beaktats. I undersökningar och riktlinjer har det setts ett stort behov av att uppdatera lagen om kulturverksamheten i kommunerna. I lagförslaget görs det så att kommunerna inom ramen för det kommunala självstyret kan ordna sin kulturverksamhet utan att påföras några betydande extra ålägganden. Lagförslaget innehåller bestämmelser om kulturverksamhetens syfte och utvidgade uppgiftsområde, men kommunen får ordna sin kulturverksamhet på det sätt den själv önskar. Bland annat kan kommunen dra nytta av samarbetet mellan olika kommunala sektorer eller ordna kulturverksamheten tillsammans med andra kommuner.

För att utveckla kulturpolitiken på ett följdriktigt sätt krävs det en lag om kommunernas kulturverksamhet som är aktuell. Med tanke på den helhet som utgörs av kommunens uppgifter på kulturens område skulle det råda en obalans, om det fanns aktuell lagstiftning på de andra områdena inom bildningssektorn, men kultursektorn hade en föråldrad lag. Än mer oändamålsenligt vore det, om man upphävde den gällande lagen på grund av att den inte är aktuell, men lät bli att stifta en ny.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om kommunernas kulturverksamhet som ska ersätta den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet.

I den föreslagna lagen fastställs syftet med kommunernas kulturverksamhet och uppgifterna i anslutning till den. Genom syftet och uppgifterna stärks kommunernas kulturverksamhet i form av bas- och närservice. Uppgifterna lyfter fram mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet samt möjligheterna till samarbeten med övriga sektorer och aktörer. Kommunerna kan enligt förslaget fortsättningsvis ordna kulturverksamheten som de själva önskar.

Lagförslaget innebär utöver det tillfogade syftet även bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter, invånarnas deltagande, kommunens utvecklingsuppgifter, samarbeten samt om framtagandet av information och utvärdering av verksamheten. I fråga om de uppgifter som tas om hand av statliga myndigheter ska man beakta de centrala aktörerna inom kulturverksamheten, vilket mångfalden inom kommunernas kulturverksamhet kräver. Genom att ge invånarnas möjligheter att påverka stärks demokratiutvecklingen och genom samarbeten mellan kommunerna stärks förutsättningarna för anordnandet av kommunernas kulturverksamhet samt genomslaget för verksamheten. Framställandet av information och bedömningen av

verksamheten ska skapa en kunskapsbas såväl för kommunernas egen utveckling av kulturverksamheten som för kulturpolitiken på riksnivå.

3.4 Uppföljning

Med propositionen eftersträvas en höjning av kvaliteten hos och genomslaget för kommunernas kulturverksamhet. Propositionen innehåller en bestämmelse om framställande av information och utvärdering av verksamheten, som ska utvecklas så att det blir mer systematiskt. Det möjliggör också utvärdering av hur denna lag genomförs. En helhetsuppföljning av lagen kan göras första gången exempelvis fem år från ikraftträdandet. Undervisnings- och kulturministeriet och Institutet för hälsa och välfärd har inlett ett projekt (en komplettering av enkäten om hälsa och välfärd med den del som gäller kulturen), där det redan tidigare kommer att fås information om hur kommunerna har beaktat reformen av lagen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

En utgångspunkt för beredningen av propositionen har varit att reformen kan genomföras kostnadsneutralt i fråga om de ekonomiska konsekvenserna. Lagen föreskriver inga sådana nya uppgifter för kommunerna som de inte redan sköter för närvarande åtminstone i någon mån. Lagförslaget stärker och förtydligar uppgifterna i anslutning till ordnandet av kulturverksamheten och motiverar varför de behövs. Avsikten är att bevara kommunernas möjlighet att ordna och organisera kulturverksamhet på det sätt som de anser vara bäst. Kommunen kan ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. När kommunerna ordnar kulturverksamhet beaktar de de lokala förhållandena och resurserna.

Propositionen har inga ekonomiska konsekvenser för statsandelen för basservicen. År 2018 var statsandelsprocenten för kommunal basservice 25,34. Kommunernas statsandel för basservice grundar sig inte på sektorspecifika grundpriser utan statsandelen är kalkylerad och allmänt täckande. När statsandelsfinansieringen av kommunernas allmänna kulturverksamhet överfördes till basservicebudgeten år 2010 var statens finansieringsandel ca 1 euro/invånare. I kommunerna i Fastlandsfinland var driftskostnaderna för den allmänna kulturverksamheten totalt 112 miljoner euro år 2016. I kommunerna i Fastlandsfinland var nettodriftskostnaderna för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet totalt 269 miljoner euro år 2016.

Propositionen kan ha positiva ekonomiska verkningar genom strål- och multiplikatoreffekter som anknyter till främjandet av kultur och konst. Propositionen beaktar den numera bredare synen på kulturens och konstens inverkan på samhällsutvecklingen och den regionala och lokala utvecklingen. Propositionen främjar verksamheten inom kultur- och konstsektorn och beaktar också dessa sektors koppling till kommunens övriga funktioner, bland annat till utvecklingen av den kreativa verksamheten och de kreativa branscherna och därmed till näringspolitiken. Därmed ökar propositionen kommunens livskraft och den ekonomiska aktiviteten inom kommunen. Likaså beaktar lagförslaget möjligheterna att främja kulturens och konstens välfärdseffekter både i kommunernas förebyggande verksamhet och i social- och hälsovården med anknytning till de planerade reformerna av social- och hälsovården och landskapsreformen. Detta kan förväntas medföra besparingar i social- och hälsovårdens kostnader. Genom att minska hindren för deltagande är målet att få fler användare av kultur- och konsttjänster, vilket har positiva ekonomiska konsekvenser.

Arbetsgruppen som har berett reformen har inom ramen för ministeriets budget föreslagit vissa riktade anslag som främjar den strategiska utvecklingen och kompetensutvecklingen i fråga om kommunernas kulturverksamhet. För stärkandet av kunskapsgrunden och utvärderingen av verksamheten föreslås 60 000 euro vilket innebär att kulturens TEAvisari utvecklas för att ta fram indikatorer för kommunernas kulturverksamhet och för kulturverksamhet som främjar välfärden och hälsan i samarbete med bland annat Institutet för hälsa och välfärd och Finlands Kommunförbund. Därtill föreslås 440 000 euro för verkställigheten av utvecklingsuppgiften, med vilken man stöder kvaliteten, genomslaget, personalens kompetens, invånarnas jämlikhet och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunernas kulturverksamhet. Anslaget ska vara en tilläggsfinansiering av intäkterna av penningspelsverksamheten på det nuvarande understödsanslaget på 900 000 euro för utveckling av den regionala kulturverksamheten.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga betydande konsekvenser för de statliga eller kommunala myndigheternas verksamhet. Enligt förslaget svarar staten fortfarande för den riksomfattande konst- och kulturpolitiken. Undervisnings- och kulturministeriet skapar förutsättningar för den riksomfattande kulturpolitiken och utvecklingen av den i anknytning till kommunernas kulturverksamhet. I samband med denna uppgift samarbetar staten vid behov med kommunerna och andra aktörer. Propositionen uppskattas inte ha några betydande konsekvenser som skulle orsakas av den planerade social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen, eftersom olika myndigheters uppgifter och ansvar inte uppskattas ändras avsevärt när det gäller kulturen.

Kommunerna ansvarar för ordnandet av kulturverksamhet, liksom i nuläget. Kommunen beaktar lokala förhållanden när den ordnar kulturverksamhet. Enligt förslaget kan kommunen ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Syftet med reformen av lagen är att förbättra samarbetet mellan kommunens olika sektorer i främjandet av kulturverksamheten. Propositionen ökar inte kommunernas uppgifter jämfört med nuläget.

Propositionen kan ha administrativa konsekvenser beroende på hur administrationen av kommunens kulturverksamhet har ordnats. I propositionen föreslås en ny utvecklingsuppgift som stöder kvaliteten, genomslaget, personalens kompetens, invånarnas jämlikhet och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunernas kulturverksamhet. Målet för utvecklingsuppgiften är att på lång sikt stärka bl.a. den administrativa kompetensen i fråga om kommunernas kulturverksamhet, vilket kan bedömas ha positiva effekter på kommunernas verksamhet. Propositionen ökar behovet av samarbete mellan olika aktörer inom kommunen och utanför den. Om kommunen samarbetar aktivt med olika aktörer, uppstår inga administrativa konsekvenser. I sådana kommuner där det interna eller externa samarbetet är ringa, kan propositionen uppskattas ha administrativa konsekvenser. Målet är inte att öka det administrativa arbetet utan att främja det bl.a. genom samarbete. Deltagande i framställande av information och utvärdering av verksamheten kan öka det administrativa arbetet för sådana kommuner där framställandet av information och utvärderingen av kulturverksamheten har varit ringa. Kommunen kan utnyttja den information som framställts när den utvecklar sin verksamhet, och till denna del kan det bedömas att de administrativa konsekvenserna är positiva för kommunerna och andra kulturaktörer.

4.3 Konsekvenser för miljön

I reformen betonas de möjligheter som kulturarvet erbjuder och aktivt bruk av kulturarvet, vilket kan uppskattas ha positiva effekter på upprätthållandet av kulturarvet och skyddet av kulturmiljön. Förutom att upprätthålla det lokala kulturarvet har kommunerna enligt förslaget till

uppgift att främja det aktiva bruket av kulturarvet. Därmed ska de som intresserar sig för kulturarvet fästa allt mer vikt även vid miljön och värna om kulturarvet bättre än tidigare. Kommunerna kan främja utvecklingen av en god boende- och livsmiljö för invånarna även genom andra åtgärder, till exempel genom att iaktta förfaranden såsom procentprincipen och genom att ordna konstverk i det offentliga rummet och i invånarnas vardagsmiljöer. Propositionen ökar inte kommunernas uppgifter jämfört med nuläget.

En utgångspunkt för genomförandet av propositionens syften är hållbar utveckling. Det innebär att även kommunens kulturverksamhet ska följa principerna och målen för en hållbar utveckling. Den kulturella mångfalden och dialogen som också nämnts som utgångspunkter är viktiga i synnerhet för den hållbara utvecklingens sociala dimension.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

I den samhälleliga diskussionen och i politiska riktlinjer har kulturens betydelse och inverkan erkänts och beaktats mer omfattande jämfört med början av 1990-talet, då den nuvarande lagen om kommunernas kulturverksamhet bereddes. I propositionen främjas och stärks ställningen för kommunernas kulturverksamhet. I målen och uppgifterna betonas människornas möjligheter att utöva kreativitet samt möjligheter att använda kultur- och konsttjänster på lika villkor. På detta sätt blir så många som möjligt delaktiga av kulturens och konstens livsberikande verkningar.

Kulturell aktivitet och bruk av kulturtjänster har traditionellt varit socialt differentierat så att personer med en bättre ekonomisk och social ställning, högre utbildade och kvinnor är aktiva än andra och brukar tjänsterna mer. En speciell utmaning utgör de som inte nämnvärt deltar i kulturen och inte heller upplever att de är delaktiga i den. Likaså är det en utmaning att förutom att trygga tillgången till tjänsterna även trygga tjänsternas tillgänglighet på olika sätt.

Att beakta befolkningsgruppernas olikheter bättre och på fler sätt kan förväntas minska ovan nämnda skillnader genom att de som tidigare deltagit i mindre utsträckning ökar sitt deltagande när utbudet av tjänster blir mångsidigare. På detta sätt utvidgas bland annat kulturens och konstens verkningar som ökar välfärden och hälsan samt delaktigheten och samhörigheten så att de når en större del av befolkningen än tidigare. Genom att förnya verksamhetsformerna och utveckla bland annat förfarandena för deltagande och hörande samt genom att beakta tillgänglighetsrelaterade aspekter och rekommendationer blir befolkningen mer delaktig i kulturen och deltagandet ökar, vilket har positiva effekter både för människors eget liv och för kommunernas och hela samhällets verksamhet i allmänhet. Kulturen och konsten berikar allt fler människors liv på olika sätt. Livskompetensen, välfärden och hälsan blir bättre och ojämlikheten och utslagningen minskar. Enligt propositionen ska utnyttjandet av kulturverksamhet för att främja befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet stärkas och i anknytning till detta betonas samarbetet med andra sektorer och i synnerhet med social- och hälsovårdsväsendet. På detta sätt kan verksamhet inom kultur och konst som främjar välfärden och hälsan utvidgas så att den når allt fler och blir en del av förvaltningsområdenas samarbetsstrukturer.

Ett allmänt mål för lagförslaget är att stärka kulturens och konstens ställning i kommunerna och i den lokala verksamheten. Detta stöder det riksomfattande målet för kulturpolitiken att stärka kulturens och konstens ställning i hela samhället. När det gäller konstnärlig verksamhet finns det problem särskilt i fråga om konstnärers utkomst. Ju bättre kommunerna erbjuder arbetsmöjligheter för konstnärer eller inverkar på deras arbetsförutsättningar, desto mer har detta positiv inverkan också på konstnärernas ställning i samhället. Propositionen stärker också kommunernas attraktivitet och livskraft. Kulturverksamhet som underlag för den samhälleliga värdediskussionen erbjuder en möjlighet att öka de positiva samhälleliga konsekvenserna.

4.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Med tanke på verksamhet inom yrken inom kultur och konst är vissa sektorer mansdominerade och andra kvinnodominerade. I organisationshierarkin och exempelvis inkomstnivån har män en bättre ställning än kvinnor. Kvinnor får oftare jobb inom den offentliga sektorn och män får oftare än kvinnor jobb inom den privata sektorn.

De aktörer som verkställer denna proposition bör beakta verkställandet av jämställdheten mellan könen bland annat i personalstrukturerna och vid rekryteringen av anställda. Enligt 4 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan jämställdhetslagen, ska myndigheterna i all verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Ett systematiskt arbete för att främja jämställdhet mellan könen och förbygga diskriminering inom kommunernas kulturverksamhet underlättas av den jämställdhetsplan som utarbetas i kommunen.

Med lagförslaget kan man påverka deltagandet i kulturfunktioner och användningen av kulturtjänster. För kultur- och konstsektorn är det typiskt att kvinnor använder kulturtjänster och konsumerar kultur i större utsträckning än män. Propositionens utgångspunkt som handlar om att beakta befolkningsgruppernas olikhet gäller i synnerhet verksamhetsformerna och sätten som tjänsterna erbjuds på. I dem kan skillnaderna i fråga om deltagande i verksamhet och användningen av tjänster beaktas också ur könskonsekvenssynpunkt, varmed det är möjligt att sträva efter att öka deltagandet i kultur för de som deltar mindre också sett ur jämställdhetsynpunkt. Då bör könenas olika behov, värderingar och intressen beaktas.

5 Beredningen av propositionen

Beredningsskeden och beredningsmaterial

Den 17 oktober 2017 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet en arbetsgrupp som hade i uppgift att utarbeta ett förslag till ändring av lagen om kommunernas kulturverksamhet. Förslaget skulle utarbetas i form av en regeringsproposition. I beredningsarbetet skulle arbetsgruppen beakta förändringarna i verksamhetsmiljön och deras konsekvenser för kommunernas kulturverksamhet, tillgången till kulturtjänster, tjänsternas tillgänglighet, tryggheten och främjandet av mångfald, utvärderingen av uppnåendet av målen för kulturtjänsterna och av verksamheten samt säkerställandet av kompetensen i ordnandet av kulturtjänster. I arbetet skulle därtill beaktas kommunernas samarbetsmöjligheter inom kommunerna, mellan dem samt med tredje sektorn, den privata sektorn och den övriga offentliga sektorn.

I arbetsgruppen ingick förutom undervisnings- och kulturministeriet företrädare för Finlands Kommunförbund rf, Iisalmi, Karleby, Uleåborgs, Pargas och Tammerfors städer, samt Karstula och Savitaipale kommuner, Forskningscentret för kulturpolitik Cupore och Centret för konstfrämjande. I anknytning till reformen av lagen om kommunernas kulturverksamhet ordnades tillställningar för intressentgrupper den 7 december 2017 i Helsingfors, den 24 januari 2018 i Kuopio, den 6 februari 2018 i Tammerfors och den 7 februari 2018 i Uleåborg. Synpunkterna som lyftes fram under tillställningarna har utnyttjats i beredningen av propositionen. I tillställningarna deltog företrädare för kommunerna, regionalförvaltningen och Centret för konstfrämjande samt andra kulturaktörer och intressentgrupper. Förutom tillställningarna för intressentgrupper fanns det en möjlighet att diskutera förnyandet av lagen i sociala medier, på Facebook.

RP 195/2018 rd

Undervisnings- och kulturministeriet begärde den 18 maj 2018 utlåtanden om arbetsgruppens förslag av kommunerna, regionförvaltingsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, landskapsförbunden, ministerierna och organisationer inom konst- och kultursektorn. Begäran om utlåtande fanns i tjänsten www.utlatande.fi. Begäran om utlåtande bestod av frågor som anknöt till arbetsgruppens förslag. Därtill hade remissinstanserna möjlighet att framföra andra synpunkter om förslaget. Sammanlagt 144 remissyttranden gavs. Från kommuner och samkommuner kom det 62 utlåtanden, från föreningar och sammanslutningar 54 utlåtanden, från statens ämbetsverk och inrättningar 12 utlåtanden, från ministerier 9 utlåtanden, ett utlåtande från företag och från andra instanser 6 utlåtanden. Ett sammandrag av remissyttrandena har utarbetats vid undervisnings- och kulturministeriet.

Remissinstanserna ansåg att arbetsgruppens förslag var mycket behövligt och förslaget förordades. Remissinstanserna ansåg att förslaget förbättrade nuläget avsevärt, eftersom det i Finland finns ett klart behov för aktuell, mer omfattande och stark lagstiftning om kommunernas kulturverksamhet. Både små och stora kommuner gav utlåtanden. Kommunernas utlåtanden var nästan uteslutande positiva, men det kom också förslag på ändringar och preciseringar. Stora kommunen var mer nöjda med lagförslaget än små kommuner, som särskilt oroade sig för hur deras personalresurser och andra resurser ska räcka till för att genomföra lagens syften och uppgifter.

Av samkommunerna nämnde särskilt landskapsförbunden utmaningarna i fråga om social- och hälsoformen och landskapsreformen. En del av föreslog att lagen ska färdigställas först efter det att propositionerna om reformerna har behandlats. Preciseringar i fråga om landskapens och kommunernas roller önskades.

I utlåtandena fästes det mest uppmärksamhet vid att aktörerna inom konst ska beaktas, vid den kompetens som behövs för skötseln av uppgifterna inom kommunernas kulturadministration, vid resursernas tillräcklighet och utvecklingsuppgiften.

Aktörer inom konst

Av remissinstanserna fäste särskilt organisationer inom konst och kultur samt vissa kommuner uppmärksamhet vid att i lagförslaget borde verksamheten hos aktörer inom konst, producenter och förmedlare synas tydligare på olika ställen. Därtill föreslogs det att främjandet av konstnärers verksamhetsförutsättningar ska höra till kommunens uppgifter. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har denna del av kommunens uppgifter preciserats.

Tillräcklig och mångsidig kompetens

I det utkast till proposition som sändes på remiss föreslogs det att det ska finnas tillräcklig och mångsidig kompetens för ordnande av kommunernas kulturverksamhet. En del av remissinstanserna ansåg att denna formulering var otillräcklig. I en del utlåtanden föreslogs det bl.a. att en ansvarsinstans och utbildningskriterier ska fogas till lagen. Några remissinstanser föreslog att det ska utfärdas en förordning om personalantal och kompetensvillkor inom kommunens kulturverksamhet. I den fortsatta beredningen har man iakttagit riktlinjerna i åtgärdsprogrammet som godkänts av regeringens finanspolitiska ministerutskott i fråga om minskandet av kommunernas uppgifter och förpliktelser och det beslutades att propositionen ska bibehållas i samma form men dock så att de expertis som behövs för kompetensen betonas.

RP 195/2018 rd

Utvecklingsuppgift

Remissinstanserna ansåg att utvecklingsuppgiften var behövlig, men de önskade att den ska preciseras bl.a. när det gäller beviljandet av uppgiften och frivilligheten. I den fortsatta beredningen preciserades dessa ställen.

Resurser

Tillräckliga resurser, särskilt när det gäller finansiering, togs upp i flera utlåtanden från kommuner och särskilt från organisationer inom konst och kultur. I utlåtandena ansågs det att alla lagens syften kan inte förverkligas kostnadsneutralt. I utlåtandena föreslogs det att kommunernas finansiering för skötseln av uppgifter som gäller kultur ska ökas på ett eller annat sätt. I den fortsatta beredningen har regeringens riktlinjer iakttagits.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. I den gällande lagen föreskrivs det om kommunens uppgifter inom kulturväsendet och om statsandelar och statsunderstöd. I denna lag föreslås mer mångsidiga bestämmelser om kommunernas kulturverksamhet än i den gällande lagen. Detta är nödvändigt på grund av att kulturens och konstens samhällspolitiska betydelse och verkningar har ökat och blivit mångsidigare, och även på grund av de förändringar som skett i kommunernas verksamhetsområde.

Enligt 1 mom. föreskrivs i denna lag i fråga om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet om mål, uppgifter, samverkan, invånarnas deltagande, om framställande av information och utvärdering av verksamheten samt om statlig finansiering och en utvecklingsuppgift inom verksamheten.

I 2 mom. definieras begreppet kommunens kulturverksamhet. Enligt momentet avses med kommunens kulturverksamhet verksamhet genom vilken kommunen främjar skapande och utövande av, tillgång till och bruk av kultur och konst samt konst- och kulturförsking och kulturarv.

De saker som ingår i kommunens kulturverksamhet har samband med begreppen kultur, kulturarv och konst. Det finns inga exakta vetenskapliga eller politisk-administrativa definitioner på dessa, utan betydelsen beror alltid på sammanhanget de används i, i detta fall bland annat på kommunens ställning i den finländska förvaltningsstrukturen och på kommunens sektorstruktur. I denna lag är kulturverksamhetens betydelse därmed bunden till lagens syften och kommunens uppgifter som gäller genomförandet av syftena.

När bestämmelser ges om lagens syften och uppgifter används kultur och konst som begrepp som definierar kulturverksamhet. Kulturarvet ingår i begreppet kultur och i tillämpningsområdet för denna lag huvudsakligen när det gäller kultur. När det är nödvändigt att särskilt föra fram att det uttryckligen handlar om ärenden som gäller kulturarv så används även detta begrepp. Begreppen kultur och konst används parallellt för att komplettera varandras betydelse. Begreppet konst ingår i begreppet kultur i vid bemärkelse, men konst har en särställning inom kulturpolitiken. Parallell användning av begreppen kultur och konst - samt kulturpolitik och konstpolitik - är etablerad praxis i det vetenskapliga och särskilt i det politisk-administrativa språkbruket.

2 §. Lagens syfte. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens syfte. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs det inte om syften. I den nya lagen är det nödvändigt att fastställa syften på grund av lagens bredare tillämpningsområde.

Enligt 1 mom. är lagens syfte att stöda människors möjligheter till kreativt uttryck och kreativ verksamhet samt till att skapa och uppleva kultur och konst, att främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning, att stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst samt att genom kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften.

Syftet i 1 mom. 1 punkten grundar sig på uppfattningen om att människan har ett behov av att uttrycka sig själv och vara kreativ samt av att skapa och uppleva kultur och konst. Det allmänna ansvarar bland annat för skötandet av kulturens infrastruktur som anknyter till möjlig-

görandet av kreativitet samt för att det finns så gynnsamma förhållanden som möjligt för att skapa och uppleva kultur och konst. Vid sidan av staten handhar även kommunerna det allmännas ansvar.

Enligt 1 mom. 2 punkten är syftet att främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning. Kultur och konst hör till de funktioner som ger upphov till, utökar och främjar bildningen. I 16 § i grundlagen föreskrivs det om kulturella rättigheter. Enligt 16 § 2 mom. ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv.

I detaljmotiveringen i regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras att det allmännas åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv hänför sig inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, åtnjutande av konst samt till utövande av motion och annan kroppskultur. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att det upprätthåller och understöder bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar och understöder utövandet av vetenskap, konst och motion. Om det allmännas förpliktelser föreskrivs närmare genom lag. Bestämmelsen förutsätter inte i sig att den nuvarande lagstiftningen hålls i kraft men förutsätter å andra sidan att det i tillräcklig omfattning finns system som främjar individens utveckling av sig själv, såsom i synnerhet biblioteksväsendet. I syftena och de viktigaste förslagen i regeringens proposition som handlade om ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras att möjligheten att utveckla sig själv tryggas förutom genom undervisning även genom tillräckliga kulturtjänster.

I 17 § i grundlagen föreskrivs det om olika befolkningsgruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt 5 § i diskrimineringslagen (1325/2014) har myndigheterna skyldighet att främja likabehandling. Diskrimineringslagen anknyter till lagen syfte att främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning.

Kulturella rättigheter, såsom till exempel vars och ens rätt att ta del av kulturlivet, säkerställs i internationella konventioner, såsom FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (6/1976), och i konventionen om barnets rättigheter (60/1991), enligt vilken konventionsstaterna erkänner barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet, samt i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016), där det erkänns att personer med funktionsnedsättning har lika rätt att delta med andra i kulturlivet. Bakgrunden till Europarådets konvention om kulturarvets värde för samhället, den så kallade Farokonventionen (50/2018), är den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna där rätten till kulturarv ingår i de kulturella rättigheterna.

Enligt 1 mom. 3 punkten är syftet att stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst. Det har framgått av många undersökningar att kulturen och konsten har verkningar som främjar välfärden och hälsan. Verkningarna sträcker sig från effekterna av gemensam verksamhet som ökar välfärden och hälsan till verkningar som förebygger enskilda sjukdomar och främjar återhämtningen från dem. Enligt 1 § i kommunallagen ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Kulturverksamhetens positiva verkningar för välfärden och hälsan minskar social- och hälsovårdsväsen-

dets och de övriga förvaltningsområdenas kostnader och därmed de kommun- och statsekonomiska kostnaderna.

Förutom för välfärden och hälsan har kultur och konst en stor betydelse för ökandet av delaktigheten och samhörigheten. Uppnåendet av delaktighet och samhörighet påverkas av de reella ekonomiska och sociala förhållandena, men även av känslan och upplevelsen av att höra till en gemenskap och samhället samt av möjligheten att genom egen verksamhet påverka egna och gemensamma ärenden. Delaktighet och deltagande är varandras förutsättningar. Upplevelser av delaktighet och samhörighet stärker och ökar viljan att delta och på motsvarande sätt stärker och ökar deltagandet delaktigheten och samhörigheten.

I 1 mom. 4 punkten lyfter man fram syftet att genom kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften. Kulturen och konsten har traditionellt ansetts ha en koppling till den lokala identiteten, kommunbildens, landsbildens på internationell nivå och kommunens attraktivitet. Med kultur och konst kan boende- och livsmiljöerna påverkas exempelvis genom iakttagande av förfaranden som procentprincipen och genom att skapa konstverk i det offentliga rummet och i människors vardagsmiljöer. Kulturens och konstens näringspolitiska betydelse, såsom t.ex. kreativa branscher, och kulturföretagande utvecklande av kulturtjänster, kulturevenemang och kulturturism samt branschövergripande utnyttjande av kreativt kunnande ökar kommunen livskraft. Kultur- och konstsektorns – och den kreativa verksamhetens i vidare bemärkelse – näringspolitiska betydelse har ökat både internationellt och i Finland, och denna utveckling förväntas fortsätta. Sektorn har därmed en viktig roll med tanke på målet att diversifiera Finlands näringsstruktur så att den motsvarar informations- och servicesamhällets utveckling. Kultur- och konstsektorn är en resurs för enskilda kommuner och områden.

Enligt 2 mom. ska lagens syften uppnås med utgångspunkt i demokrati, invånarorientering, jämställdhet, hållbar utveckling samt kulturell mångfald och dialog. Dessa utgångspunkter kopplas till de allmänna samhällspolitiska värderingarna och målen för kulturverksamheten i kommunerna. Demokrati och jämställdhet är grundstenar för den finländska och nordiska samhällsmodellen och därtill starka värderingar i den europeiska kulturen. Lagens utgångspunkt som gäller invånarorientering grundar sig på de olika förvaltningsaktörernas roller och uppgifter i det finländska förvaltningssystemet - kommunens verksamhet är nära invånarnas vardagsfunktioner och -miljöer. Invånarorienteringen grundar sig å andra sidan på kommunernas självstyrelse där det handlar om kommuninvånarnas självstyrelse samt om invånarnas rätt att delta i och påverka kommunens beslut och tjänster. Den hållbara utvecklingen hänvisar till den globala utmaning som alla funktioner på nationell, regional och lokal nivå bör stöda. Den kulturella mångfalden kopplar kulturverksamheten i kommunerna till kulturens och konstens grundläggande karaktär som verksamhet som tar flera former och uttrycker olika värderingar samt till konstens frihet och yttrandefriheten och till främjandet av dialogen som gäller dessa i samhället och mellan olika befolkningsgrupper. Dessa ärenden har blivit viktigare än tidigare genom att mångfalden inom befolkningen har ökat och värderingarna och attityderna har polariserats.

3 §. Kommunens uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om kommunens uppgifter vid främjandet av kulturverksamhet.

Enligt 1 § i den gällande lagen ska kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunerna ska också ordna möjligheter för kommuninvånarna att få grundundervisning i konst samt sådan undervisning inom olika konstområden som stöder amatörer.

RP 195/2018 rd

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utföras genom lag. Enligt det föreslagna 1 mom. är det fortfarande kommunens uppgift att ordna kulturverksamhet. Således innebär momentet ingen betydande ändring i kommunens ansvar. Kommunen svarar för att kulturverksamheten överensstämmer med den föreslagna lagen.

Enligt förslaget ska denna lag definiera uppgifterna mer mångsidigt än den gällande lagen och i förhållande till lagens syften och tillämpningsområde. Utgångspunkten för fastställandet av uppgifterna är att kulturen och konsten i sig själva är viktiga funktioner, men att genomförandet och främjandet av dem även på ett bredare plan påverkar uppnåendet av de samhällspolitiska målen.

Lagen om grundläggande konstundervisning har stiftats år 1998, efter att den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet stiftades. I denna lag ingår den grundläggande konstundervisningen i uppgifter som gäller konst- och kulturförskolan.

Enligt 1 mom. ska kommunen ordna kulturverksamhet.

Enligt 1 mom. 1 punkten ska kommunen främja likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst. Målet för den riksomfattande kulturpolitiken är att det finns riksomfattande, regional och lokal tillgång till kultur och konst och tjänster som anknyter till dessa. Undersökningar har visat att skillnaderna i utbudet av kulturtjänster är stora i Finland, både mellan olika regioner och kommuner samt inom kommunerna. Kommunens kulturverksamhet stöder uppnåendet av målet som gäller likvärdig tillgång till kultur- och konsttjänster så att tjänsterna förverkligas som bas- och närservice. Till basservice hör sådan basservice som avses i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), såsom det allmänna kulturväsendet och den grundläggande konstundervisningen som ingår i denna lag. Närservice innebär enligt förslaget kultur- och konsttjänster som huvudsakligen riktas inom kommunen till kommunens invånare.

Likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst främjas även under de andra punkterna i momentet.

Avsikten är inte bara att alla befolkningsgrupper har tillgång till kommunens kulturverksamhet, men att de också kan utnyttja den och delta i den. Möjligheterna att delta i samband med uppgiften som gäller tillgång anknyter till tillgänglighetsmålet som har blivit allmänt i kulturpolitiken under 2000-talet. Den begreppsliga skillnaden mellan tillgång och tillgänglighet grundar sig på att det kan finnas en tillräcklig tillgång på tjänster, men att alla trots det inte nödvändigtvis kan utnyttja dem.

Med tillgänglighet avses exempelvis orsaker som anknyter till potentiella användares ekonomiska och sociala ställning och som utgör hinder för utnyttjandet av tjänsterna. Andra hinder är bland annat att lokalerna eller den övriga byggda miljön är otillgänglig för personer med funktionsnedsättning eller äldre samt sensoriska, kognitiva eller kommunikatoriska begränsningar. Hinder kan undanröjas exempelvis genom att i kommunerna utvidga verksamheten som är avsedd för personer med den svagaste ekonomiska eller sociala ställningen, liksom man har gjort i den s.k. Kaikukortet-verksamheten eller genom att utveckla kulturkompisverksamhet eller annan liknande verksamhet. Den regionala tillgången till kultur- och konsttjänster kan ökas exempelvis för olika målgrupper och geografiskt genom samarbete mellan kommuner och även genom digitala tjänster, turné- och vandringsutställningsverksamhet samt ordnande av transporter.

RP 195/2018 rd

Enligt 1 mom. 2 punkten skapar kommunen fortsättningar för konstnärligt arbete och konstnärlig verksamhet. Konstnärligt arbete och konstnärlig verksamhet utgör grunden för att det finns tillgång till konst och kultur och för att den är tillgänglig. Enligt det allmännas etablerade uppgiftsfördelning är det i Finland staten som huvudsakligen ansvarar för det direkta konstnärsstödet, såsom konstnärsstipendier. Allt oftare ses konstnärligt arbete som en arbets- och produktionsprocess, som omfattar verksamhet i anknytning till distribution, spridning, förmedling och annan verksamhet, med vilken konst görs tillgänglig för allmänheten och till en del av andra sektors verksamhet. Främjandet av konst är då en mer omfattande uppgift, och stödet för det kan också vara något annat än direkt konstnärsstöd.

Kommuner kan på olika sätt direkt eller indirekt stöda konstnärligt skapande: de kan t.ex. bevilja olika understöd för konstnärer och konstnärsorganisationer, tillhandahålla arbetslokaler, anställa konstnärer för olika projekt samt köpa tjänster av konstnärer och av förmedlarorganisationer för olika konstformer. Konstnärer kan anställas som gemenskapskonstnärer, kommun- eller regionkonstnärer, för åtgärder som främjar välfärden och hälsan eller för att skapa konstverk i det offentliga rummet, vardagsmiljön och bostadshus enligt procentprincipen. Konstnärerna har en positiv inverkan på sin egen livsmiljö; vid sidan om konstnärligt skapande kan de bland annat delta t.ex. i aktiviteter som aktiverar det egna boendeområdet, fungera i undervisningsuppgifter eller delta i ordnandet av konst- och kulturevenemang samt andra evenemang.

Enligt 1 mom. 3 punkten ska kommen främja utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa. Utövande är icke-professionell aktivitet på eget initiativ som grundar sig på konstnärligt uttryck, såsom att måla, spela eller dansa, men också utövande av nya uttrycksformer för konst. Med medborgarverksamhet avses övrig frivillig verksamhet inom kulturen som sker på eget initiativ. Enligt undersökningar sysslar ca en tredjedel av befolkningen som fyllt tio år med kreativa konstaktiviteter på eget initiativ. Utövande som sker på eget initiativ ökar intresset för att besöka kulturevenemang och aktiviteten inom kulturverksamheten. Konst utövas och medborgarverksamhet kring kultur sker i hemmen och därtill bl.a. i de allmänna biblioteken, det fria bildningsarbetet, den grundläggande konstundervisningen och organisationsverksamheten.

Grunden för att syssla med kultur och konst skapas i hemmen, inom småbarnspedagogiken och i skolans konstundervisning. Enligt 4 mom. ska kommunen erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturfostran inom kulturens och konstens olika former och områden. Konst- och kulturfostran kan gälla alla åldersklasser och den ska vara tillgänglig för alla på lika villkor. Konst- och kulturfostran och samarbetet mellan olika aktörer i anknytning till det kan utvecklas genom planer för kulturfostran som utarbetas i kommunerna och gäller alla invånare i kommunen.

Med kommunens kulturverksamhet kan konst- och kulturfostran tillhandahållas så, så många som möjligt omfattas av den. Enligt förslaget kan kommunerna genomföra konst- och kulturfostran på många olika sätt, bland annat genom samarbete med småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen och utbildningen inom det fria bildningsarbetet, genom barnkultur- och klubbverksamhet samt genom att främja ordnandet av grundläggande konstundervisning i kommunen. Den grundläggande konstundervisningen stöder och främjar konstintresset och hos en del barn och unga leder deltagande i grundläggande konstundervisning på lång sikt till att de utövar konst som yrke. Enligt lagen om grundläggande konstundervisning kan kommunen ordna grundläggande konstundervisning och därtill kan undervisning ordnas av en samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse med stöd av ett tillstånd som beviljats av ministeriet samt av en statlig läroanstalt efter ministeriets beslut. Undervisningen grundar sig på läroplaner och fortskrider målinriktat från nivå till nivå. Likaså kan kommunerna skapa

RP 195/2018 rd

förutsättningar för att anordnare av grundläggande konstundervisning erbjuder hobbyverksamhet förutom för barn och unga även för andra åldersgrupper.

Enligt 1 mom. 5 punkten ska kommunen främja upprätthållande och bruk av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten. Med kulturarv avses i lagen både det materiella och det immateriella kulturarvet. Till det materiella kulturarvet hör bl.a. föremål, konstverk, fotografier, naturvetenskapligt material och dokument samt den byggda miljön, fornlämningar och landskap som ingår i kulturmiljön. Till det immateriella kulturarvet hör bl.a. muntlig tradition, scenkonst och seder och bruk samt uppgifter, färdigheter och praxis. Med upprätthållande och bruk av kulturarvet avses värnande om den lokala kulturtraditionen och det lokala kulturarvet, att öka kännedomen om det samt dess tillgänglighet. Kulturarvet kan också utnyttjas som en resurs i den lokala utvecklingen och vid inövering av ny skapande verksamhet Stödet till den lokala identiteten och till hembygdsarbetet innefattar exempelvis lokala museers verksamhet eller annat bevarande, användande och förmedlande av den lokala traditionen till andra samt aktiv medborgarverksamhet bland invånarna.

Kommunerna är ett viktigt stöd för museernas verksamhetsförutsättningar. Av de professionella museerna är en del kommunala och en del privata. Lokala museer drivs huvudsakligen av föreningar, av vilka en del fungerar amatörmässigt med frivilligverksamhet. En del lokala museer drivs av kommuner eller andra aktörer. Landskapsmuseer och regionala konstmuseer strävar efter att främja museernas samarbete på sitt verksamhetsområde och att handleda och styra museer som drivs genom frivillig verksamhet. Kommunerna kan utnyttja den verksamhet som strävar efter att värna om den lokala kulturtraditionen, den lokala identiteten och hembygdsarbetet bland annat i sin strävan efter att stärka kommunens identitet, välfärd och livskraft.

Enligt 1 mom. 6 punkten ska kommunen främja kulturen och konsten som en del av invånarnas och gemenskapernas välfärd och hälsa, delaktighet och samhörighet samt den lokala och regionala livskraften. Utövande av konst och kultur och deltagande i dessa har i sig självt verkningar på välfärden och hälsan samt ökar delaktigheten och samhörigheten. Dessa verkningar riktar sig beroende på hur kulturen konsumeras och tjänsterna används. Aktiva brukare gynnas av fördelarna för välfärden och hälsan. Aktivt bruk förutsätter att det finns tillgång till kultur- och konsttjänster och att dessa är tillgängliga. I många kommuner genomförs och utvecklas kulturverksamheten som en del av målen att främja välfärden, hälsan, delaktigheten och samhörigheten i synnerhet som förebyggande verksamhet. Om kulturen och konsten kunde integreras mer i kommunens övriga funktioner skulle även de som av olika anledningar använder kultur och konst i mindre omfattning kunna ta del av kulturens och konstens positiva verkningar.

Kulturens och konstens näringspolitiska betydelse, såsom t.ex. kreativa branscher och kulturföretagande, utvecklande av kulturtjänster, kulturevenemang och kulturturism samt branschövergripande utnyttjande av kreativt kunnande inom olika sektorer och innovationsmiljöer ökar kommunens livskraft. Enligt förslaget ska kommunerna främja bildandet av sådana verksamhetsmiljöer där olika företag, aktörer inom de kreativa branscherna och konstnärer möts och kan arbeta tillsammans med en högklassig verksamhet som mål. Kommunerna kan främja projektverksamhet som har en positiv inverkan på livskraften och sysselsättningen, och som ökar möjligheterna för konstnärer och andra yrkespersoner inom de kreativa branscherna att sysselsätta sig även utanför landskapscentrumen. Kommunerna främjar produktionen av evenemang med hänsyn till invånarnas tjänster och som en del av ökandet av kulturturismen och kommunernas attraktivitet. Kommunerna ska skapa förutsättningar för utvecklandet av sådan kulturturism som utnyttjar lokala produkter och tjänster samt kompetensen inom de kreativa branscherna.

RP 195/2018 rd

Enligt 1 mom. 7 punkten ska kommunen främja kulturell samverkan och internationell verksamhet samt annan verksamhet som har samband med främjandet av kultur och konst. Enligt förslaget ska kommunerna genomföra kulturell samverkan och internationell verksamhet mångsidigt inom kulturens och konstens olika områden och utgående från sina egna premisser, men de kan stöda även kommunens allmänna mål som gäller främjandet av samverkan och internationalisering. Med kulturell samverkan avses exempelvis främjande av interkulturell dialog mellan olika befolkningsgrupper. Åtgärder inom kulturell samverkan främjar även integrationen av invandrare genom konst och kultur. Bland yrkesverksamma konstnärer finns det personer med utländsk bakgrund, som kan öka interaktionen och förståelsen mellan olika befolkningsgrupper genom att de deltar i kommunens kulturverksamhet. Enligt förslaget genomför kommunerna internationellt samarbete exempelvis genom att främja vänskommunverksamhet, kulturutbyte eller kulturexport. Vid internationell verksamhet ska kommunerna stärka utnyttjandet av EU:s projektfinansiering.

Vid genomförandet av andra åtgärder som har samband med kultur och konst beaktar kommunerna sin egen verksamhetsmiljö och ändringarna i den. Ändringarna kan anknyta bl.a. till efterfrågan på kultur och konst, sättet för utövande och distributionen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. Det är nödvändigt att föreskriva om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet för att grunden för ordnandet ska vara den samma i alla kommuner.

I sitt betänkande (FvUB 10/2013 rd) har riksdagens förvaltningsutskott konstaterat bland annat att biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänsterna är till sin natur lagstadgade tjänster som hör till kommunens uppgifter, men kommunerna har behörighet att bestämma i vilken utsträckning och hur tjänsterna tillhandahålls.

Enligt 2 mom. ska kommunen vid ordnandet av uppgifterna enligt 1 mom. och tjänsterna i anknytning till dem beakta lokala förhållanden och resurser samt behoven hos olika befolkningsgrupper. Med lokala förhållanden avses bland annat kommunens storlek, läge, befolkningsstruktur samt verksamhetsmässiga och ekonomiska resurser. Med olika befolkningsgruppers behov avses behoven hos olika socioekonomiska grupper, språk-, ålders- och specialgrupper och andra socialgrupper. Kommunerna kan vara olika i fråga om dessa grupper. Små kommunernas verksamhetsmässiga och ekonomiska resurser är mindre än stora kommuners. Genomförandet av uppgifterna för kommunens kulturväsende som helhet och bl.a. behovet av samarbete är en annan slags utmaning i sådana kommuner där det finns konst- och kulturinstitutioner som får statsandelar eller många andra aktörer inom konst- och kulturbranschen, jämfört med sådana kommuner där utbudet är mindre. De olika befolkningsgruppernas olikheter bör beaktas kommunvis, eftersom kommunerna är olika t.ex. i fråga om åldersstrukturen. I vissa kommuner är befolkningen i genomsnitt äldre. Det finns också kommuner med en betydande andel unga. Antalet invandrare varierar i kommunerna. Beaktandet av befolkningsstrukturen och olikheterna mellan befolkningsgrupperna gäller således serviceutbudet och verksamhetsformerna. Särskilt bör bestämmelsen i 16 § 2 mom. i grundlagen om att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv beaktas. Enligt 29 § i kommunallagen ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet.

Enligt 3 mom. kan kommunen ordna kulturverksamheten själv eller i samarbete med andra kommuner eller på något annat sätt. Närmare bestämmelser om samarbete finns i 7 § i lagförslaget.

Enligt förslaget ska det finnas tillräcklig och mångsidig kompetens för ordnandet av kommunernas kulturverksamhet. Liksom i nuläget kan kommunen själv bestämma hurudan expertkompetens den behöver för att ordna kulturverksamheten. Med expertkompetens avses bl.a. kompetens i fråga om kulturverksamhet, kommunalförvaltning och samarbete med olika instanser. Expertkompetens förutsätter personalresurser som kan bestå exempelvis av personal som anställts för uppgifter inom kulturverksamheten, eller av personalresurser som skaffats med kommunens övriga sektorer eller i samarbete med grannkommunerna eller på något annat sätt.

När kommunen ordnar kulturverksamhet ska den enligt 4 mom. beakta verksamhet som grundar sig på lagen om allmänna bibliotek, lagen om grundläggande konstundervisning, museilagen, teater- och orkesterlagen och lagen om fritt bildningsarbete. Allmänna bibliotek finns i alla kommuner och utbildningen inom det fria bildningsarbetet täcker alla kommuner. Grundläggande konstundervisning ordnas i största delen av kommunerna. Museer, teatrar och orkestrar som får statsandel finns huvudsakligen i landskapens centralstäder. Därmed berör verksamheten som avses i ovan nämnda lagar kommunerna på olika sätt, men den ger åtminstone kommunernas kulturverksamhet en möjlighet till samarbete. Inom kommunen kan man samarbeta med de allmänna biblioteken. Därtill kan man samarbeta med aktörer inom utbildning inom det fria bildningsarbetet och den grundläggande konstundervisningen. Tjänsterna som erbjuds av konst- och kulturinstitutioner som får statsandel är mer tillgängliga för invånare i placeringskommunen och i närkommunerna än för invånare i kommuner som ligger längre bort. Möjligheterna att utnyttja tjänsterna kan ökas exempelvis genom att ordna invånarbesök vid konst- och kulturinstitutioner som får statsandel och på motsvarande sätt kan dessa institutioner genomföra besöks- och turnéverksamhet. För ordnandet av funktioner enligt denna lag och övriga ovannämnda lagar finns det möjligheter till samarbete även i fråga om användningen av kulturverksamhetens kompetens och resurser.

4 §. Statliga myndigheters uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter i anknytning till kommunernas kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet har statens uppgifter inte definierats. För att förtydliga olika aktörers roller är det nödvändigt med en definition.

Enligt 68 § i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om statsrådet utfärdas bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärendena mellan dem samt om annan organisationsform för statsrådet genom lag eller genom förordning av statsrådet. Enligt 18 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till undervisnings- och kulturministeriets ansvarsområde bland annat konst, kultur och kulturarv. Även om kultur- och konstrelaterade ärenden även hör till andra ministeriers ansvarsområden så är det huvudsakligen undervisnings- och kulturministeriet som ansvarar för kultur och konst inom statsförvaltningen. Enligt 1 § 1 mom. 9 punkten i förordningen om undervisnings- och kulturministeriet (310/2010) hör kultur till undervisnings- och kulturministeriets uppgifter.

Enligt 17 § i reglementet för statsrådet hör bland annat kommunindelningen, kommunalförvaltning och kommunal ekonomi samt förhållandet mellan staten och kommunerna till finansministeriets ansvarsområde. Enligt 21 § hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde bland annat regionutvecklingen och näringspolitiken. Enligt 22 § hör till social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde bland annat främjande av hälsa och social välfärd samt förebyggande av sjukdomar och sociala problem samt socialservice och hälsovårdsservice. Alla dessa uppgiftsområden innefattar ärenden som anknyter till kulturen. Även bland annat miljöministeriets uppgifter (områdesanvändning, kulturmiljö), jord- och skogsbruksministeriets (utveckling av landsbygden), justitieministeriets (rätt till det egna språket och den egna

kulturen, mänskliga rättigheter och demokrati), kommunikationsministeriets (kommunikation) samt försvarsministeriets och inrikesministeriets (säkerhet) uppgifter har kopplingar till kulturpolitiken.

Enligt förslaget finns i 1 mom. allmänna bestämmelser om de statliga myndigheternas olika roller. Enligt bestämmelsen skapar undervisnings- och kulturministeriet och andra statliga myndigheter förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet är behörigt ministerium i ärenden som gäller kultur och konst och därmed har undervisnings- och kulturministeriet huvudansvaret för kulturfrågor. Även på andra förvaltningsområden finns verksamhet som bidrar till att skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. För att öka verksamhetens genomslag bör förvaltningsområdena bedriva ett nära samarbete.

Undervisnings- och kulturministeriet genomför sin uppgift genom att i enlighet med 11 § i reglementet för statsrådet ansvara för bland annat forskning, utveckling och övervakning, lagberedning och internationella frågor på sitt eget ansvarsområde. Ur intäkterna av penning-spelsverksamheten finansierar undervisnings- och kulturministeriet utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet, genom vilken förutsättningarna för kommunernas kulturverksamhet främjas. Undervisnings- och kulturministeriet svarar för den statliga finansieringen av museer, teatrar och orkestrar och läroanstalter inom fritt bildningsarbete samt för den statliga finansieringen av grundläggande konstundervisning enligt antalet undervisningstimmar. Kommunerna bidrar till finansieringen av verksamheten hos dessa.

Därtill svarar undervisnings- och kulturministeriet bland annat för den riksomfattande bibliotekspolitiken och utvecklingen av den när det gäller de allmänna biblioteken, för ungdomsarbete och ungdomspolitik samt för den allmänna styrningen, sammanjämkningen och utvecklingen av idrottspolitiken och för skapandet av allmänna förutsättningar för idrott och motion inom statsförvaltningen. Inom regionalförvaltningen svarar regionförvaltningsverken för uppgifter som anknyter till detta och från början av 2021 tas uppgifterna över av Tillstånds- och tillsynsverket. Inom statsförvaltningen svarar undervisnings- och kulturministeriet till nödvändiga delar för utvecklingen av samarbetet mellan kommunernas kulturverksamhet och andra sektorer.

Statsandelen för kommunernas allmänna kulturverksamhet, allmänna bibliotek och den invånarspecifika statsandelen för grundläggande konstundervisning ingår i statsandelen för basservice under finansministeriets huvudtitel i statsbudgeten.

Uppgifterna enligt 2 mom. som handlar om att främja kultur och konst handhas i regionerna av Museiverket och Centret för konstfrämjande enligt den lagstiftning som gäller dessa. Även andra ämbetsverk stöder kultur- och konstfrämjandet på sina egna områden. Ämbetsverken som nämns i paragrafen har uttryckliga lagstadgade uppgifter som handlar om att främja konst och kultur. Till deras uppgifter hör att på sina ansvarsområden främja genomförandet av de riksomfattande målen som gäller kultur- och konstverksamhet i kommunerna och regionerna. Med regioner avses regioner enligt 3 § i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten.

Enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om Museiverket (282/2004) har Museiverket till uppgift att vara sakkunnigmyndighet med ansvar för skyddet av kulturarvet och kulturmiljön. Enligt lagens detaljmotivering deltar Museiverket som sakkunnigmyndighet i planeringen av markanvändningen genom att ge utlåtanden om beaktandet av kulturmiljön och genom att förhandla med kommuner, byggherrar och markanvändningsplanerare. Enligt 1 § 1 mom. i statsrådets förordning om Museiverket (407/2004) har Museiverket till uppgift att leda och utveckla den allmänna museiverksamheten i landet och att sörja för skyddet av kulturmiljön och

skyddsövervakningen samt för att kulturmiljöområdet utvecklas, om ärendet inte hör till ansvarsområdet för någon annan myndighet.

För främjande av konst finns enligt 1 § 1 mom. i lagen om Centret för konstfrämjande (657/2012) ämbetsverket Centret för konstfrämjande som har regionala verksamhetsställen. Centret ska också främja kultur till den del som uppgiften inte hör till någon annan myndighet. För att genomföra sin uppgift kan Centret för konstfrämjande exempelvis främja uppnåendet av de riksomfattande kulturpolitiska målen i regionerna, stöda verksamheten hos nätverk som främjar kommunernas kulturverksamhet i den uppgiften, främja samarbetet mellan kommuner och andra kulturaktörer samt erbjuda stöd och sakkunnigtjänster till kommunerna för att utveckla kulturverksamheten. Centret för konstfrämjande och de statliga konstkommissioner, regionala konstkommissioner och särskilda nämnder som finns i anslutning till centret beviljar statsunderstöd och stipendier på sina områden.

5 §. *Invånarnas deltagande.* I paragrafen föreslås bestämmelser om invånarnas deltagande och olika språkgruppers behov. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om invånarnas deltagande. Det är nödvändigt att föreskriva om invånarnas deltagande, eftersom deltagande i kulturverksamhet stärker delaktigheten i kulturen och stöder demokratiutvecklingen och den sociala samhörigheten.

Enligt 1 mom. ska kommunens invånare och de som använder kulturtjänsterna ha möjlighet att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet och beredningen av beslut som gäller den.

I 22 § i kommunallagen föreskrivs det om skyldigheten att säkerställa invånarnas möjligheter att delta och påverka. Fullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta, vilket i samband med denna lag innebär exempelvis möjligheter att påverka planeringen av kultur- och konsttjänsterna.

Inom kulturverksamhet är det särskilt viktigt att främja olika befolkningsgruppers deltagande. Undersökningar visar att det finns betydande skillnader i deltagandet i kultur, bland annat beroende vid kulturevenemang, som beror på utbildnings- och inkomstnivån, den sociala ställningen, åldern, könet, besöksvanor och värderingar. Hörande av och samverkan med invånarna vid ordnandet och produktionen av kulturverksamhet och tjänster tryggar i synnerhet lagens syfte att stöda likvärdiga möjligheter att delta i kulturen och konsten och uppgiften som anknyter till detta och som handlar om att främja tillgången till kultur och konst samt mångsidigt och likvärdigt bruk av kultur och konst. Deltagandet hos dem som deltar i mindre utsträckning kan ökas genom att man i de sätt som verksamheten och tjänsterna ordnas och produceras på beaktar olika befolkningsgruppers förväntningar och behov, samt genom samverkan med dessa grupper.

För att höra och samverka med kommuninvånarna kan man utnyttja olika metoder med beaktande av tillgängligheten, såsom exempelvis genomförande av olika enkäter och kanaler för påverkan, invånarnas deltagande i konkret planering av konst- och kulturtjänster på olika sätt och medborgarbudgetering.

I tvåspråkiga kommuner ska det enligt 2 mom. vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas på lika grunder. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas.

Enligt 3 mom. ska utöver det som föreskrivs i tidigare moment också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet. Bestämmelsen innebär t.ex. att svenskspråkigas behov ska beaktas i enspråkiga kommuner och att samernas behov ska be-

aktas utanför samernas hembygdsområde. Dessutom ska teckenspråkigas och andra språkgruppers behov beaktas i enlighet med de lokala förhållandena.

6 §. Utvecklingsuppgift. I paragrafen föreslås bestämmelser om en utvecklingsuppgift. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs det inte om utvecklingsuppgifter. Den nya bestämmelsen är viktig för att utveckla genomslaget för kommunernas kulturverksamhet och den stärker förutsättningarna för att ordna kulturverksamhet i kommunerna i enlighet med syftena och uppgifterna i denna lag. Bestämmelsen stöder ordnandet av kommunens kulturverksamhet enligt olika särskilda behov eller kulturpolitiska fokusområden. På detta sätt kan kommunernas kulturverksamhet utvecklas på samma sätt som de övriga sektorerna inom bildningsväsendet.

Enligt 1 mom. kan undervisnings- och kulturministeriet på ansökan anvisa en utvecklingsuppgift till en kommun eller någon annan aktör. Med detta skapas förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Genom utvecklingsuppgifterna stöds kvaliteten hos och genomslaget för kommunernas kulturverksamhet, personalens kompetens, invånarnas jämlikhet och kommunernas inbördes samarbete. Utförandet av utvecklingsuppgiften gör det bl.a. möjligt att understöda verksamheten i sådana kommuner som har få resurser att förverkliga målen och genomföra uppgifterna enligt denna lag.

Enligt 2 mom. ska utvecklingsuppgiften vara frivillig för kommuner och andra aktörer. De som sköter utvecklingsuppgifter ska med avseende på uppgiften ha mångsidig kännedom om kulturverksamheten på nationell eller regional nivå och tillräcklig kompetens. Utvecklingsuppgiften ska skötas så att den regionala täckningen beaktas. Utförandet av utvecklingsuppgiften bör avse kommuner i vid utsträckning antingen regionalt eller nationellt så, att utförandet stöder den verksamhet som utförs på olika håll i landet.

7 §. Samarbete. I paragrafen föreslås bestämmelser om samarbete vid främjandet av kulturverksamhet. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet föreskrivs det inte om samarbete. Samarbetet har stärkts i fråga om främjandet av kommunernas kulturverksamhet och dess betydelse ökar fortfarande. Därför är det nödvändigt att föreskriva om det i lagstiftningen.

Enligt 1 mom. ska kommunen bedriva samarbete mellan olika kommunala sektorer för att främja syftena enligt denna lag och för att genomföra kommunens uppgifter. Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi, vars syfte är att stärka styrningen av kommunens verksamhet på ett helhetsinriktat sätt samt att koppla ihop kommunens strategiska planering och ekonomiplanering närmare än för närvarande.

Det är viktigt med samarbete mellan sektorerna som en del av kommunens verksamhetshelhet, eftersom uppgifterna och möjligheterna som handlar om att främja kultur och konst allt oftare berör uppgifterna inom andra sektorer. Samarbete med undervisnings-, biblioteks-, ungdoms- och idrottsväsendena samt med den grundläggande konstundervisningen är nödvändigt i synnerhet för att utveckla hobbyverksamheten för barn och unga. Enligt förslaget omfattar samarbetet med det fria bildningsarbetet exempelvis stöd för hobbyverksamhet som gäller hela befolkningen. I främjandet av välfärden och hälsan kan samarbete göras med flera kommunala sektorer. I fråga om planeringen av markanvändningen och planläggningen kan man samarbeta till exempel för att utveckla en estetisk och trygg livsmiljö och för att genomföra procentprincipen i konsten. Samarbetet med näringslivet kan handla till exempel om att utveckla konst- och kultursektorns företagsverksamhet, konst- och kulturevenemangen och kulturturismen samt om att utnyttja kreativt kunnande på andra sektorer och i olika innovationsmiljöer. Enligt förslaget ska kommunens olika sektorer i samarbete främja gemensam användning av kommunens lokaler för ordnandet av kultur- och konsttjänster. Lokalerna för kultur- och

RP 195/2018 rd

konstverksamhet kan också vara någonting annat än fysiska platser, exempelvis digitala plattformar.

Enligt 2 mom. ska kommunen med beaktande av lokala omständigheter och resurser främja verksamhet som följer syftena och uppgifterna enligt denna lag i samarbete med andra kommuner, myndigheter och med landskapet samt med aktörer inom kultur- och konstsektorn och andra sektorer och med kommuninvånarna.

Vid sidan om kommunernas inbördes samarbete kan det finnas mer intensiv gemensam verksamhet, där samarbetsformerna kan vara ett gemensamt organ, en gemensam tjänst, ett avtal om skötsel av en myndighetsuppgift eller en samkommun i enlighet med 49 § i kommunallagen. Genom samarbete mellan kommunerna är det möjligt att öka tillgången till kulturtjänster i synnerhet utanför landskapscentrumen.

I kommunerna verkar både professionella och amatörmässiga aktörer inom tredje sektorn. Kommunerna ska samarbeta med tredje sektorn, såsom med olika kultur- och konstföreningar för professionella eller amatörmässiga aktörer, samt med andra föreningar såsom funktionshinderorganisationer. Kommunerna kan bl.a. bevilja verksamhetsunderstöd till aktörerna eller genomföra samarbete på basis av samarbetsavtal eller avtal om köpta tjänster. Kommunerna ska inom sitt område främja samarbete mellan professionella inom kultur- och konstbranscherna och amatörer.

I 4 paragrafen förslås bestämmelser om statliga myndigheters uppgifter i fråga om kommunernas kulturverksamhet. I lagstiftningen om landskapen finns det särskilda bestämmelser om samarbetet mellan kommunerna och landskapen.

Samarbetet med aktörer inom kultur- och konstsektorn innefattar bland annat samarbete med konstnärer och konst- och kulturinstitutioner såsom professionella museer, teatrar, orkestrar, lokala bildkonstnärorganisationer och fria grupper. Samarbete kan främjas bl.a. i fråga om samarbetsnätverk, besök, utställnings- och turnéverksamhet, tillgången till konst och dess tillgänglighet samt i fråga om förbättrandet av tillämpande bruk, publikarbete och utvecklandet av digitala tjänster. Europaparlamentets och rådets tillgänglighetsdirektiv (2016/2102) förutsätter att webbtjänster för organisationer inom den offentliga sektorn ska göras tillgängliga för alla.

Kommunerna kan samarbeta med konstnärer exempelvis genom att anställa dem eller genom att köpa tjänster av konstnärer och konstnärsgupper. I kommunerna kan konstnärerna göra olika projekt inom gemenskapskonst med invånare i olika åldrar, skapa konstverk, delta i produktionen av evenemang samt i utvecklingsprojekt hos företag och olika kommunala sektorer. Samarbete mellan kommunerna vid anställandet av konstnärer är nödvändigt i synnerhet i mindre kommuner, varvid arbetsförhållandena eller anskaffningarna skulle bli tillräckliga med tanke på konstnärernas inkomstbildning.

För att främja kultur och konst kan kommunerna samarbeta även med aktörer inom andra sektorer, såsom exempelvis med läroanstalter och företag inom olika branscher. Samarbetet i kulturverksamhet mellan kommunen och dess invånare anknyter till kommuninvånarnas delaktighet samt till utvidgandet av det kulturpolitiska påverkandet i kommunen. Ett övergripande arbetssätt och en metod som stöder den strategiska ledningen av kommunen och samarbetet mellan sektorerna är s.k. kulturplanering (cultural planning) som har prövats internationellt och ställvis även i Finland. Kulturplanering kan utnyttjas mångsidigt i kommunens verksamhet i allt från planering av kommunens verksamhet till utveckling som sker i samverkan med olika sektorer och stärkande av invånarnas deltagande.

8 §. Framställande av information om och utvärdering av verksamheten. I paragrafen föreslås bestämmelser om framställande av information om och utvärdering av verksamheten. I den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet finns inga bestämmelser om framställande av information och utvärdering av verksamheten. Både med tanke på staten och kommunerna är det nödvändigt med bestämmelser om framställande av information om och utvärdering av verksamheten i fråga om kommunernas kulturverksamhet för att verksamheten ska kunna utvecklas med större genomslag.

Enligt 1 mom. ska det för att förverkliga syftena och genomföra uppgifterna enligt denna lag samt för att utveckla kommunernas kulturverksamhet framställas information och göras utvärderingar av verksamheten. Enligt 1 mom. är syftet att trygga verkställandet av syftena och uppgifterna enligt denna lag samt att stöda utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet. Framställandet av information och utvärderingen av verksamheten främjar också utvecklingen av människors hälsa och välfärd samt av kommunens livskraft.

Enligt 2 mom. beslutar undervisnings- och kulturministeriet om utveckling av riksomfattande framställande av information och utvärdering av verksamheten. Kommunerna deltar i utvärderingen av basservicen och vid behov i annat framtagande av information. Enligt förslaget utarbetar och utvecklar undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med kommunerna, Finlands Kommunförbund och andra behövliga aktörer en modell för riksomfattande framtagande av information och utvärdering av verksamheten. Riksomfattande framtagande av information och utvärdering av verksamheten gäller exempelvis ordnandet av, tillgången till och användningen av tjänster, tjänsternas ekonomi, invånarnas deltagande och genomslaget. Enligt förslaget ansvarar undervisnings- och kulturministeriet för utvecklingen av utvärderingen av basservicen i fråga om kulturen.

Enligt 3 mom. ansvarar kommunen för framställande av information om sin kulturverksamhet och för utvärdering av kulturverksamheten. Kommunen ska utvärdera genomförandet av kulturverksamheten som en del av utvärderingen och uppföljningen av kommunstrategin på det sätt som föreskrivs i 37 § i kommunallagen samt som en del av främjandet av välbefinnandet och hälsan enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010). Syftet med utvärderingen är att stöda utvecklingen av kommunens kulturverksamhet och välbefinnandet och hälsan.

Enligt 37 § i kommunallagen ska kommunen ha en kommunstrategi, i vilken fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunstrategin ska hänsyn tas till bland annat främjandet av kommuninvånarnas välfärd, ordnandet och produktionen av tjänster, kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt utvecklandet av livsmiljöns och områdets livskraft. I kommunstrategin ska det anges hur genomförandet av strategin utvärderas och följs upp. Uppföljning av genomförandet av kultur- och konstverksamheten bör göras som en del av uppföljningen av kommunstrategin.

Enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen ska kommunerna bevaka invånarnas hälsa och välfärd och de faktorer som påverkar dessa. Utnyttjande av kultur och konst ingår i denna helhet. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunerna ta fram en välfärdsberättelse som verktyg för planeringen, utvärderingen och rapporteringen av välfärdspolitiken. I välfärdsberättelserna skulle det vara ändamålsenligt att ta in information om kultur och konst samt information om hur kulturen och konsten utnyttjats i främjandet av invånarnas välfärd och hälsa.

Kommunen kan följa upp livskraften exempelvis med indikatorer som gäller antalet företag inom konst- och kultursektorn och antalet konstnärer, deras omsättning och sysselsättande verkan samt kulturevenemang och kulturturism.

RP 195/2018 rd

I 4 mom. föreslås bestämmelser om offentliggörandet av de centrala resultaten av utvärderingen. Enligt förslaget beslutar undervisnings- och kulturministeriet om hur de centrala resultaten av framställandet av information och utvärderingarna som avses i 2 mom. offentliggörs och kommunen beslutar om hur de centrala resultaten av framställandet av information och utvärderingarna som avses i 3 mom. offentliggörs.

9 §. Statsfinansiering. I paragrafen föreslås bestämmelser om den statsfinansieringen. Till sitt innehåll motsvarar paragrafen 3 § i den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet.

Kommunen får statsandel för driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet. Statsandelsfinansieringen för allmän kulturverksamhet utgör en del av det statsandelssystem för kommunal basservice som administreras av finansministeriet, i vilket ingår förutom den allmänna kulturverksamheten även social- och hälsovården, förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen, de allmänna biblioteken och den grundläggande konstundervisningen per invånare. Bestämmelser om statsandel som beviljas för driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Enligt 2 mom. kan en kommun samt i kommunen verksamma sammanslutningar och stiftelser som bedriver och främjar kulturverksamhet inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet eller för genomförandet av en i 6 § avsedd utvecklingsuppgift enligt vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Statsunderstöd kan beviljas exempelvis för utveckling av verksamheten, försök, inledande av verksamhet och nödvändiga specialuppgifter i anknytning till verksamheten.

Kommunen eller en sammanslutning som kommunen har bestämmande inflytande i kan därtill beviljas statsunderstöd för anläggningsprojekt för lokaler som behövs i kulturverksamheten på det sätt som föreskrivs i den ovan nämnda lagen. Bestämmelser om anläggningsprojekt finns i 5 kap. och i 52 och 53 § i den lagen. Enligt 26 § i statsrådets förordning om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1766/2009) betraktas som anläggningsprojekt en sådan åtgärd enligt 36 § 1 mom. i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet vars beräknade totalkostnader uppgår till minst 80 000 euro.

I fråga om utvecklingsuppgifter gäller 2 och 44 §. Enligt förslaget är undervisnings- och kulturministeriet statsbidragsmyndighet.

10 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. I 1 mom. finns en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. Enligt 2 mom. upphäver lagen den gällande lagen om kommunernas kulturverksamhet.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Kulturella rättigheter

I 16 § i grundlagen föreskrivs det om kulturella rättigheter. I 16 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs det att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Detta kan enligt detaljmo-

RP 195/2018 rd

tiveringen till grundlagen (RP 309/1993 rd) anses innefatta bl.a. konstnärlig verksamhet och åtnjutande av konst.

I enlighet med förutsättningarna enligt grundlagen föreslås det i 2 § 1 mom. 2 punkten i förslaget till lag om kommunernas kulturverksamhet, att kommunerna ska främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning. Enligt 3 § 1 mom. 1 punkten i förslaget ska kommunen främja likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst, enligt 3 punkten främja utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa och enligt 4 punkten erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturförstran inom kulturens och konstens olika former och områden.

Enligt det föreslagna 3 § 2 mom. ska kommunen vid ordnandet av uppgifterna enligt 1 mom. och tjänsterna i anknytning till dem beakta lokala förhållanden och resurser samt behoven hos olika befolkningsgrupper. För att grundlagen faktiska syfte ska uppfyllas konstateras det i motiveringen till propositionen att beaktandet av befolkningsstrukturen och olikheter mellan befolkningsgrupperna ska gälla tjänsteutbudet inom kommunens kulturverksamhet och dess former. Avsikten är att alla befolkningsgrupper har tillgång till kommunens kulturverksamhet och att de också kan utnyttja den och delta i den. Då fästs uppmärksamhet också vid hinder som anknyter till den ekonomiska och sociala ställningen för personer som omfattas av kulturverksamheten och för de som utnyttjar tjänsterna, och vid undanröjandet av hindren.

Grundlagsutskottet har i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd) betonat att inte heller orsaker som har med bostadsorten att göra får hindra individen från att utveckla sig själv. Genom att stifta en aktuell lag om kommunernas kulturverksamhet säkerställs förverkligandet av det målet. Utgångspunkten för propositionen är att kommunernas kulturverksamhet fortfarande ska utgöra bas- och närservice och att tryggheten av den ska ske antingen genom åtgärder av kommunen själv eller i samverkan med andra kommuner samt genom samverkan med också andra aktörer.

Enligt 16 § 3 mom. i grundlagen är forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggad. Konstens frihet kan anses särskilt betydande det att det allmänna inte begränsar konstnärens möjligheter att förverkliga sig själv eller ingriper i formerna för konstnärligt uttryck eller dess innehåll. Konstens frihet skyddar den konstnärliga verksamheten samt framförandet och spridningen av den. Målet för lagförslaget om kommunens kulturverksamhet är att stöda människors möjligheter till kreativt uttryck och kreativ verksamhet samt till att skapa och uppleva kultur och konst. Enligt 3 § 2 mom. är kommunens uppgift att skapa fortsättningar för konstnärligt arbete och konstnärlig verksamhet.

Ansvar för miljön

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för kulturarvet. Enligt 3 § 5 punkten ska kommunen främja upprätthållande och bruk av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten.

Rätten till eget språk och egen kultur

I 17 § i grundlagen finns bestämmelser om rätten till eget språk och egen kultur. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder. Enligt 3 mom. har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

RP 195/2018 rd

Språklagen (423/2003) tillämpas enligt lagens 2 § också på statliga och kommunala myndigheter. Enligt 4 § i språklagen finns det bestämmelser om språkliga rättigheter som hänför sig till kulturverksamhet förutom i språklagen också i den lagstiftningen som gäller kommunernas kulturverksamhet.

I propositionen föreslås det att det i tvåspråkiga kommuner vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet ska säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas på lika grunder, liksom att det i kommuner inom samernas hembygdsområde ska säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder. Dessutom ska också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet. Således ska t.ex. svenskspråkigas behov beaktas i enspråkiga kommuner liksom samernas behov utanför samernas hembygdsområde. Dessutom ska teckenspråkigas och andra språkgruppers behov beaktas i enlighet med de lokala förhållandena. Propositionen kan anses uppfylla kraven i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen.

Enligt regeringens uppfattning står propositionen i överensstämmelse med grundlagens krav, och det finns inga hinder för att den behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om kommunernas kulturverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om ordnandet av kommunernas kulturverksamhet samt om verksamhetens mål, om uppgifter och samverkan inom verksamheten, om invånarnas deltagande i verksamheten, om framställande av information om och utvärdering av verksamheten samt om statlig finansiering för och en utvecklingsuppgift inom verksamheten.

Med kommunens kulturverksamhet avses verksamhet genom vilken kommunen främjar skapande och utövande av, tillgång till och bruk av kultur och konst samt konst- och kulturföstran och kulturarv.

2 §

Lagens syften

Denna lag syftar till att

- 1) stödja människors möjligheter till kreativt uttryck och kreativ verksamhet samt till att skapa och uppleva kultur och konst,
- 2) främja alla befolkningsgruppers likvärdiga möjligheter till och deltagande i kultur, konst och bildning,
- 3) stärka befolkningens välfärd och hälsa samt delaktighet och samhörighet genom kultur och konst,
- 4) genom kultur och konst skapa förutsättningar för utvecklingen av lokal och regional livskraft och kreativ verksamhet som stöder livskraften.

Dessa syften ska uppnås med utgångspunkt i demokrati, invånarorientering, jämställdhet, hållbar utveckling samt kulturell mångfald och dialog.

3 §

Kommunens uppgifter

Kommunen ska ordna kulturverksamhet. För att genomföra denna uppgift ska kommunen

- 1) främja likvärdig tillgång till och mångsidigt bruk av kultur och konst,
- 2) skapa förutsättningar för konstnärligt arbete och konstnärlig verksamhet,
- 3) främja utövande av kultur och konst samt medborgarverksamhet som anknyter till dessa,
- 4) erbjuda möjligheter till målinriktad konst- och kulturföstran inom kulturens och konstens olika former och områden,
- 5) främja bevarande och bruk av kulturarvet och verksamhet som stöder och utvecklar den lokala identiteten,

RP 195/2018 rd

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 att utföra andra åtgärder som har samband med kultur och konst.

Vid ordnandet av uppgifterna enligt 1 mom. och tillhandahållandet av tjänster som anknyter till dessa uppgifter ska kommunen beakta lokala förhållanden och resurser samt behoven hos olika befolkningsgrupper.

Kommunen kan ordna kulturverksamhet själv eller i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt. Vid ordnandet av kommunernas kulturverksamhet ska tillräcklig och mångsidig expertkompetens anlitas.

När kulturverksamhet ordnas ska kommunen beakta verksamhet som grundar sig på lagen om allmänna bibliotek (1492/2016), lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998), museilagen (729/1992), teater- och orkesterlagen (730/1992) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

4 §

Statliga myndigheters uppgifter

Undervisnings- och- och kulturministeriet och andra statliga myndigheter ska medverka till att skapa förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriet är behörigt ministerium i ärenden som gäller kultur och konst.

Uppgifterna för främjande av kultur och konst sköts av Museiverket och Centret för konstfrämjande inom deras respektive verksamhetsområden och i enlighet med den lagstiftning som gäller dem.

5 §

Kommuninvånarnas deltagande

Kommuninvånarna ska ha möjlighet att delta i och påverka kommunens kulturverksamhet och beredningen av beslut som gäller verksamheten. Bestämmelser om rätten att delta i och påverka kommunens verksamhet finns i 22 § i kommunallagen (410/2015).

Vid ordnande av kommunernas kulturverksamhet i tvåspråkiga kommuner ska det säkerställas att vardera språkgruppens behov beaktas. I kommuner inom samernas hembygdsområde ska det säkerställas att de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas på lika grunder.

Dessutom ska också lokala språkgruppers behov beaktas vid ordnande av kulturverksamhet.

6 §

Utvecklingsuppgift

Undervisnings- och kulturministeriet kan på ansökan anvisa en kommun eller någon annan aktör en utvecklingsuppgift som skapar förutsättningar för kommunernas kulturverksamhet. Genom utvecklingsuppgiften stöds kvaliteten, genomslaget, personalens kompetens, invånarnas jämlikhet och kommunernas inbördes samverkan i fråga om kommunernas kulturverksamhet.

Utvecklingsuppgiften är frivillig för kommuner och andra aktörer. Den som utför en utvecklingsuppgift ska med avseende på uppgiften ha mångsidig kännedom om kulturverksamheten på nationell eller regional nivå och tillräcklig kompetens.

RP 195/2018 rd

7 §

Samverkan

För att främja denna lags syften och för att genomföra kommunens uppgifter enligt denna lag ska de olika kommunala sektorerna samarbeta med varandra.

Kommunen ska med beaktande av lokala omständigheter och resurser främja verksamhet som följer syftena och uppgifterna enligt denna lag i samverkan med andra kommuner, myndigheter och landskap samt med aktörer inom kultur- och konstsektorn och andra sektorer.

8 §

Framställande av information om och utvärdering av verksamheten

För att förverkliga denna lags syften och genomföra uppgifterna enligt denna lag samt för att utveckla kommunernas kulturverksamhet ska det framställas information och göras utvärderingar av verksamheten.

Undervisnings- och kulturministeriet beslutar om utveckling av riksomfattande framställande av information om kulturverksamheten och om utvärdering av verksamheten. Kommunerna deltar i utvärderingen av basservicen och vid behov i annat framställande av information.

Kommunen svarar för framställande av information om sin kulturverksamhet och för utvärdering av kulturverksamheten. Kommunen ska utvärdera genomförandet av kulturverksamheten som en del av utvärderingen och uppföljningen av kommunstrategin på det sätt som föreskrivs i 37 § i kommunallagen samt som en del av främjandet av hälsan och välfärden enligt 12 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010).

De centrala resultaten av utvärderingen ska offentliggöras.

9 §

Statsfinansiering

Bestämmelser om statsandel som beviljas för driftskostnaderna för allmän kulturverksamhet finns i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

En kommun samt i kommunen verksamma sammanslutningar och stiftelser som bedriver och främjar kulturverksamhet kan inom ramen för anslag i statsbudgeten beviljas statsunderstöd för kulturverksamhet eller för genomförandet av en i 6 § avsedd utvecklingsuppgift enligt vad som föreskrivs i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Kommunen eller en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande kan dessutom i enlighet med vad som föreskrivs i den lagen beviljas statsunderstöd för anläggningsprojekt för lokaler som behövs i kulturverksamheten.

RP 195/2018 rd

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992).

Helsingfors den 18 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Europa-, kultur- och idrottsminister Sampo Terho