

Tid: kl. 09:30-14:00

Plats: Lilla konferensrummet Hus 3 Plan 3

Ordförande

Robert Uitto (S)

Ledamöter

Susanné Wallner (M), Vice ordförande

Eva Hellstrand (C), 2:e vice ordförande

Martine Eng (S)

Thomas Hägg (S)

Ersättare

Övriga

Anders Byström, Förvaltningschef

Anna Backlund, Sekreterare

1. Val av justerare och tid för justering

2. Fastställande av föredragningslistan

Ärendebeskrivning

Enligt reglemente för arbetsutskottet har preliminär föredragningslista över de ärenden som avses bli behandlade vid sammanträdet utsänts till ledamöter och ersättare.

Förslag till beslut

Preliminär föredragningslista fastställs som slutlig föredragningslista.

3. Årsbokslut 2016 (RUN/70/2017)

Per Lundkvist

Ärendebeskrivning

Enligt Lag om kommunal redovisning (SFS 1997:614) ska den löpande redovisningen för varje räkenskapsår avslutas med ett årsbokslut. Årsredovisningen skall redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. I årsredovisningen skall även ingå sådan verksamhet som bedrivs genom annan juridisk person.

Förvaltningens mål utgår från Regionala utvecklingsstrategin (RUS), Regionfullmäktiges mål och Regionala utvecklingsnämndens fem prioriterade områden;

Inflyttning, Integration, Jämställdhet, Arbete/Näringsliv, Miljö och klimat

Graden av måluppfyllnad är hög eller mycket hög med få undantag. Det viktigaste undantaget gäller förvaltningens tjänsteresor, där åtgärder kvarstår att göra för att nå målet om en minskning av koldioxidutsläppen med 12%.

För produktionsmålen konstateras att såväl Estrad Norr som folkhögskolorna Birka och Bäckedal når eller överträffar målen. Övriga verksamheter är av den art att numeriska produktionsmått inte är tillämpliga.

Resultatet för 2016 uppgår till ett överskott om 4 283 tkr. De största posterna utgörs av allmänt stor återhållsamhet och budgetdisciplin, interkommunala ersättningar folkhögskolor samt projektmedel. Nettokostnadsökningen från 2015 uppgår till 2,69%.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

1. Årsbokslutet 2016 godkänns.
2. Komplettering med de bolag som ligger inom nämndens uppsiktsplikt läggs till

inför nämndens möte 27 februari.

Expedieras till

Arne Nilsson

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Årsbokslut 2016
- Bokslut December 2016 - AU 170210

4. Svar på remiss Betänkandet En inkluderande kulturskola på egen grund (SOU 2016:69) (RUN/639/2016)

Ingrid Printz

Ärendebeskrivning

Regeringen tillsatte i april 2015 en särskild utredare med uppdrag att ta fram en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Region Jämtland Härjedalen har inbjudits att lämna synpunkter på utredningens betänkande, En inkluderande kulturskola på egen grund. Utredningen har tagit fram ett brett kunskapsunderlag om den kommunala kulturskolan, dess historik och nuvarande verksamhet och vilka hinder som finns för barns och ungas deltagande. Mot denna bakgrund lägger betänkandet en rad konkreta förslag med en ambition att förstärka och tydliggöra kulturskolans särart och identitet, skapa förutsättningar för en jämlik och tillgänglig kulturskola i hela landet samt skapa ett gemensamt ansvarstagande för en inkluderande kulturskola i samverkan mellan kommunal, regional och statlig nivå.

Region Jämtland Härjedalen ser en stärkt och inkluderande kulturskola som angelägen för att svara mot såväl den nationella som regionala kulturpolitikens överordnade mål om att kulturen ska nå alla och ställer sig generellt positiv till utredningens förslag. Att kulturskolan kan verka mer inkluderande är en utmaning, där utredningen föreslår ett gemensamt ansvarstagande som fördelas mellan kommun, region och stat.

Betänkandets förslag har genomgående positiv påverkan på jämställdhet, barnens situation, och mänskliga rättigheter.

Hela remissen finner du på: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/10/sou-201669/>

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Svar på remiss betänkandet (SOU 2016:69), En inkluderande kulturskola på egen grund, skickas till Kulturdepartementet, enligt upprättat förslag.

Expedieras till

Kulturskolechefer i länets samtliga kommuner

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Svar på remiss Betänkandet en inkluderande kulturskola på egen grund
- Remissvar en inkluderande kulturskola på egen grund
- Remiss - Betänkandet En inkluderande kulturskola på egen grund (SOU 2016:69)

5. Organisationsbidrag till Övriga organisationer 2017 Jimmy Eriksson (RUN/467/2016)

Ärendebeskrivning

Enligt beslut i Regionförbundets styrelse 2011-12-19 ska Arbetsutskottet årligen se över vilka organisationer som ska ingå i gruppen Övriga organisationer (RS/2011-458). Då det är Regionala utvecklingsnämnden som hanterar regionbidragen så är det nämndens arbetsutskott som har denna uppgift. Enligt Regler och villkor för bidrag till externa organisationer kan regionbidrag utgå till inom länet verksam organisation av regional karaktär samt centrubildningar inom olika konstområden med verksamhet i Jämtland Härjedalen.

Till organisationsgruppen Övriga organisationer har för 2017 avsatts 670 tkr att fördela mellan samlingslokalsorganisationer, kulturorganisationer, centrubildningar, miljö-, natur- och friluftorganisationer samt samhällsorganisationer enligt upprättad lista. Bidrag fördelas genom delegationsbeslut. 26 organisationer anses vara berättigade regionbidrag i enlighet med gällande bidragsregler eller med stöd i Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018. Samtliga organisationer får stöd för sin regionala verksamhet i länet.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslås

Godkänna övriga organisationer enligt upprättad lista.

Beslutsunderlag

- Organisationsbidrag till Övriga organisationer 2017

6. Ansökan om medfinansiering till projekt Design - Strategi för smart och hållbar tillväxt (RUN/22/2017) Karolina Nätterlund

Ärendebeskrivning

Design är ett avgörande verktyg för företag och organisationer när det gäller att arbeta utifrån användare och konsumenters behov/önskemål. Att arbeta med design och dess metodiker leder till stärkt konkurrenskraft och ökad innovationsförmåga hos den enskilda aktören något som krävs för överlevnad och framgång i en global kontext.

I Västernorrland och Jämtland Härjedalen behöver emellertid kunskapsnivån inom

design stärkas för att ge förmågan att nyttja detta verktyg effektivt. För i en värld i konstant förändring behöver företag och organisationer i allt större utsträckning och i vidare bemärkning än tidigare besitta, inhämta och transformera erforderlig kunskap och kompetens för att utveckla sin verksamhet utifrån de nya krav, behov och önskemål som användare ställer och vår miljö/planet kräver. Vare sig det rör sig om nya produkter, tjänster, miljöer eller processer som efterfrågas eller som kan skönjas i ett beteende, eller som vår miljö kräver, behöver företag och organisationer på ett snabbt och effektivt sätt kunna ställa om och anpassa sig efter en omvärld i ständig utveckling.

Projektets mål är att öka designmognaden i regionerna Jämtland Härjedalen och Västernorrland inom näringslivet och därmed bidra till ökad innovationsförmåga, användarfokusering, ökat hållbarhetstänkande samt ökad lönsamhet och konkurrenskraft hos näringslivet.

Projektet är finansierat inom Designcentrums verksamhetsbudget. Det planerade projektet är i stort sett detsamma som det togs beslut om 2016-04-05 (RUN/156/2016). Det som skiljer är att projektet är något minskat i ekonomisk omfattning samt mer fokuserat på nya företag och innovationsmiljöer där sådana främjas. Justeringarna i innehåll är gjorda utifrån dialog med partnerskapet.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Ansökan om medfinansiering till projekt "Design - Strategi för smart och hållbar tillväxt" godkänns.

Anders Byström
Förvaltningschef Ingrid Printz
Områdeschef Kulturen

Expedieras till
Karolina Nätterlund

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Ansökan om medfinansiering till projekt Design - Strategi för smart och hållbar tillväxt

7. Slutlig fördelning av statsbidrag till regionala kulturverksamheter 2017 (RUN/507/2016)

Ingrid Printz

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har ansvaret att fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet enligt förordningen (2010:2012). Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018 är styrande för utformningen av verksamheten. Region Jämtland Härjedalen är mottagare av statsbidraget och ansvarar för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för länets invånare till professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet, biblioteksverksamhet och läs- och

litteraturfrämjande verksamhet, konst- och kulturfrämjande verksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och främjande av hemslöjd.

Regionens bidrag till sju kulturområden inom kultursamverkansmodellen uppgår 2017 till 49 286 tkr. Kulturrådets beslut januari 2017 om statsbidrag till regionen inom samverkansmodellen uppgår till 29 040 tkr. Beslutet innebär en ökning av bidraget med

1 020 tkr, där 700 tkr är en förstärkning utöver pris och löneomräkning. Föreliggande förslag till beslut om slutlig fördelning av de statliga verksamhetsmedlen utgår från prioriteringar i ansökan. I samråd med övriga norrlandslän prioriteras påbörjade interregionala samarbeten med 500 tkr bl.a. inom musik och teater.

Museiverksamheten erhåller förstärkning för utveckling av Nationalmuseum Norr samt kulturarvspedagogik genom NCK. Regionens slutliga fördelning av medlen ska redovisas för Kulturrådet senast den 31 mars. Inom område scenkonst ska särskilt redovisas hur de 759 300 kr i kvalitetsförstärkande medel fördelats. Senast den 18 maj ska en kvantitativ och kvalitativ redovisning ske i enlighet med Kulturrådets riktlinjer.

Förslag till beslut

Regionala utvecklingsnämnden beslutar om fördelning av de statliga verksamhetsmedlen till de statsbidragsberättigade kulturverksamheterna för 2017 enligt föreliggande beslutsunderlag.

Anders Byström Ingrid Printz
Förvaltningschef Kulturchef

Expedieras till
Ingrid Printz

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse SLUTLIG FÖRDELNING AV STATS BIDRAG TILL REGIONALA KULTURVERKSAMHETER 2017
- Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018
- Beslut gällande anslag till regional kulturverksamhet

8. Svar på remiss: Remittering av
Riksintresseutredningens betänkande Planering
och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)
(RUN/593/2016)

Gunnar Fackel/Marina
Gregorsson

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har av Miljö och energidepartementet fått ovanstående remiss för yttrande.

Det lagkomplex som styr systemet för hushållning med mark och vattenområden och särskilt områden av riksintresse är svår- överblickbart. Otydligheter och brister i systemet för hushållning med mark- och vattenområden medför att det blir svårt att tillämpa, såväl för kommuner och länsstyrelser som för centrala myndigheter.

Bestämmelserna tillämpas inte likartat över landet. Det kan drabba alla typer av intressen och leda till såväl hinder för utveckling som till felaktiga avvägningar.

Utredningens förslag har som övergripande syfte att förbättra funktionssättet för systemet för hushållning med mark- och vattenområden – och särskilt områden av riksintresse – så att tillämpningen inom systemet bättre bidrar till en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt för att nå en hållbar utveckling.

Konsekvenser för regionala organ Den regionala nivån och landstingen berörs i begränsad utsträckning av utredningens förslag. På lång sikt kan förbättringar i planeringssystemets funktionssätt medföra positiva effekter på den regionala nivåns arbete. Förutsättningarna att bedriva regionalt struktupåverkande tillväxtarbete kan exempelvis antas förbättras genom den förbättrade kommunala översiktsplaneringen.

Hela remissen finner ni på: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Svar på remiss skickas till Miljö och energidepartementet enligt upprättat förslag

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Svar på remiss Remittering av riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling

9. Bussgodsorganisation Norr (RUN/647/2016)

Ruth Eriksson

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har ställt sig positiv till utredning om att bilda ett gemensamt aktiebolag för bussgods i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län, RUN 2016-12-13 §184. Utredningen fortsätter enligt tidplan. Varje län ska äga 25 procent av aktierna.

Frågan om vem som ska äga aktierna Region Jämtland Härjedalen eller Länstrafiken i Jämtlands län AB, samt vem som ska utse ledamöter i bolagets styrelse behöver beslutas redan i ett tidigt skede av utredningsarbetet.

Förslag till beslut

Utskottet för infrastruktur och kommunikationer föreslår regionala utvecklingsnämnden

1. Länstrafiken i Jämtlands län AB ska äga länets aktier i det planerade bolaget för bussgodsverksamhet.
2. Region Jämtland Härjedalen utser ledamöter till bolagets styrelse, beslutar om bolagsordning, ägardirektiv och andra principiella frågor.

Beslutsunderlag

- Protokollsutdrag Utskottet för infrastruktur § 6, 2017-01-10, Bussgods Norr

10. Allmän trafikplikt - Buss 2018 (RUN/492/2016)

Ruth Eriksson

Ärendebeskrivning

Informationsärende

Beslutsunderlag

- 6 Upphandling av Buss 2018

11. Yttrande över betänkandet "En svensk flygskatt" Jan Molde SOU 2016:83 (RUN/687/2016)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet "En svensk flygskatt, SOU 2016:83. Remissvar ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 1 mars 2017.

Regeringen lämnade i november 2015 i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag till hur en skatt på flygresor kan utformas. Det uttalade syftet var att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljökvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan".

Utredningen, som presenterades i november 2016, föreslår en skatt på flygresor inom Europa om 80 kronor per resa. För resor utanför Europa föreslås en skatt om 280 kronor respektive 430 kronor beroende på avstånd.

Utredningens förslag aktualiserar konflikter mellan olika intressen. Ett förslag till yttrande över utredningen har tagits fram inom förvaltningen för Regional utveckling.

Betänkandet "En svensk flygskatt", SOU 2016:83
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201683/>

Förslagen till yttranden läggs på bordet.

Förslag till beslut

Regionala utvecklingsnämnden föreslås ta ställning till bifogat förslag till yttrande till Finansdepartementet.

Anders Byström
Förvaltningschef Ruth Eriksson
Områdeschef
Infrastruktur och kommunikationer

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Yttrande över betänkandet "En svensk flygskatt" SOU 2016:83
- Remiss betänkande av utredning om skatt på flygresor (SOU 2016:83)

12. Information om nämndens deltagande i Camilla Randström

internationella nätverk (RUN/69/2017)

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden är engagerade i följande internationella nätverk:

- Mittnordenkommittén, en av Nordiska ministerrådets gränskommittéer. Nätverk för nordisk samverkan som arbetar med öst-västliga kommunikationer, kultur, bioekonomi, landsbygdsutveckling och social innovation samt social hållbarhet. Övriga medlemmar är Sör- och Nord-Tröndelag, Västernorrland samt Österbotten. Ledamöter är Margareta Winberg (s), Thomas Hägg (s), Thomas Gutke (m), Gunnar Hjelm (m) och Can Savran (c). Tjänstemannastöd är: Anna Omberg/Camilla Randström (internationell strateg), Göran Hallman (folkhälsopolitisk strateg), Gunnar Fackel (miljöstrateg) och Jan Molde (infrastrukturstrateg).
- Environmental Conference of the Regions of Europe (ENCORE), ett av Europas största miljönätverk för påverkan av EU:s miljöpolitik. Ledamot är Robert Uitto (s) och tjänstemannastöd är Gunnar Fackel (miljöstrateg).
- European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning (EARLALL), ett nätverk för livslångt lärande där Robert Uitto (s) är ledamot och Håkan Lundmark tjänstemannastöd (strateg välfärd, klimat och kompetens).
- Assembly of European Regions (AER), ett paneuropeiskt nätverk som inte enbart samlar EU-länder. AER har tre kommittéer och vi är med i kommitté 1, ekonomi och regional utveckling där Robert Uitto (s) och Susanné Wallner (m) är ledamöter. Anton Hammar (s) och Thomas Andersson (c) är ledamöter i AER:s generalförsamling. Internationell strateg är tjänsteman i samtliga AER-sammanslutningar.
- Europaforum Norra Sverige (EFNS), samlar Sveriges fyra nordligaste regioner i syfte att påverka EU-politik som ofta påverkar regionerna på ett likartat sätt. EFNS har 12 politiska rapportörer, tre från respektive region. Rapportörer från Jämtland Härjedalens är Robert Uitto (s), Gunnar Hjelm (m) och Thomas Andersson (c). Tjänstemannastöd inom EFNS fokusområden är: Anna Omberg/Camilla Randström (sammanhållningspolitik), Gunnar Fackel (energi, miljö, klimat), Erik-Widar Andersson (FoU och näringslivspolitik) samt Jan Molde (infrastruktur).
- Northern Sparsely Populated Areas (NSPA), är en förlängning av EFNS och det som gör att forumet har en internationell koppling. I NSPA ingår de nordligaste regionerna i Sverige, Norge och Finland. Syftet är detsamma som inom EFNS, att påverka EU-politik som rör våra regioner. Robert Uitto (s) är ersättare i NSPA.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet har tagit del av informationen, ställt frågor och fått svar.

Expedieras till

Internationell strateg.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Information om nämndens deltagande i internationella nätverk

- 13.** Svar på remiss av betänkande Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet (SOU 2016:72) (RUN/611/2016) Martina Lundholm

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet ”Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet”, SOU 2016:72. Remissvar ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 28 februari 2017.

Regeringen lämnade i februari 2015 i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag till en utredning om hur Utveckling av innovations- och entreprenörskapet i Sverige (Dir. 2015:10) kan utformas utifrån fem tematiska områden; (1) Ramvilkorens påverkan på entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga; (2) Företagsrekonstruktion och förutsättningar för en andra chans; (3) Samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet; (4) Rörlighet, ökad samverkan samt ökat nyttiggörande av forskningsresultat; (5) Förmågan att möta samhällsutmaningar.

Utredningen, som presenterades i oktober 2016, är i många stycken mycket välskriven och innehåller flera bra inslag, bla. ökat fokus på ”kunskapsomvandlande” åtgärder med fokus på entreprenören/innovatören samt fokusering på de tre för Sverige mest relevanta målen inom FNs 17 globala hållbarhetsmål kopplat till Agenda 2030.

Vi kan konstatera att Region Jämtland Härjedalen på de flesta områden utredningen diskuterar ligger i absolut framkant med ett innovations- och entreprenörskapsprogram fokuserat på att skapa ett tillitsfullt innovationssystem fokuserat på kreativa miljöer, digitalt samskapande, cirkulär ekonomi samt distansoberoende tjänste- och produktutveckling inom hälso- och sjukvården mm. utifrån det mycket starka entreprenörskap och småföretagande som kännetecknar Region Jämtland Härjedalens näringsliv och dess innevånare.

Utredningens stor problem är det uttalade starka fokus på urban stadsutveckling och urbanisering som genomsyrar många av de förslag som läggs, med minimalt beaktande av det regionala landsbygdsperspektivets styrkor, möjligheter och attraktionskraft. Detta är en svaghet som vi bemöter i sak i vårt remissyttrande.

Betänkandet ”Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet”, SOU 2016:72
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/10/sou-201672/>

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Svar på remiss skickas till Näringsdepartementet enligt upprättat förslag.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Svar på remiss av Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet
- Yttrande remiss av betänkande Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet

14. Ansökan om företagsstöd – Klockafjällets Vy 8 AB Jan Eriksson (RUN/189/2016)

Ärendebeskrivning

Klockafjällets Vy 8 AB har sökt företagsstöd till investeringar i byggnader. Planerade investeringar är två byggnader avsedda för kommersiellt turistiskt boende. Byggnad 1 (Lärkhuset) innehåller 9 lägenheter och 60 ordinarie bäddar. Byggnad 2 (Fjällnäslängan) innehåller 4 lägenheter och 32 ordinarie bäddar. Detta blir totalt 13 lägenheter och 92 ordinarie bäddar.

För att säkerställa att uthyrningsverksamheten ska bedrivas på ett långsiktigt sätt har bolaget i avsiktsförklaring/förbindelse medgett att för stödet uttagna realsäkerheter i form av pantbrev får kvarstanna i Region Jämtland Härjedalens/Tillväxtverkets hand upp till 15 år räknat från datum för slutligt beslut.

Planerad investering syftar till att komplettera området med ett boende som har ett exklusivt/annorlunda utseende. Huset ger intryck av "viking" och en genuin känsla. Fulltimmer i lärkträ, generös takhöjd och en form som är mycket ovanlig som skall attrahera marknaden. Det finns en kundgrupp som är mycket intresserad av att bo i denna typ av hus.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Region Jämtland Härjedalen beviljar Klockafjällets Vy 8 AB, org.nr. 556839-4646 regionalt investeringsstöd med 25 % finansiering av planerad investering, dock maximalt 6 225 000 kronor.

Expedieras till

Jan Eriksson och Martina Lundholm, Område Näringsliv

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse - Ansökan om företagsstöd – Klockafjällets Vy 8 AB

15. Jämtlands fryshus ekonomisk förening Erik Widar Andersson (RUN/85/2017)

Ärendebeskrivning

Informationsärende

Beslutsunderlag

- Jämtlands Fryshus AB
- Lokal mat modell

- 16.** Ansökan om projektmedel till projektet: Smart industri – stöd för regionalt tillväxtansvariga (RUN/576/2016) Erik Widar Andersson
- Ärendebeskrivning
Informationsärende
- Beslutsunderlag
- Smart Industri i Regionerna läget 31 jan 17
- 17.** Information om projektansökningar Maria Jonasson
- Ärendebeskrivning
Informationsärende
- 18.** Delegation till arbetsutskottet om medfinansiering av projekt till EU:s regionala strukturfond våren 2017 (RUN/9/2017) Maria Jonasson
- Ärendebeskrivning
Utlisningen av den Europeiska regionala utvecklingsfonden stänger den 16 mars 2017. Projektsökande som vill ha medfinansiering av regionen för sina projekt måste lämna in ett intyg på detta till Tillväxtverket. Ansökan kan kompletteras med medfinansieringsintyget två veckor senare. Regionen stänger sin utlysning den 9 februari 2017. En fullgod beredning hinns inte med till nämndens sammanträde den 27 februari 2017. Arbetsutskottet bör därför få delegation att fatta beslut om medfinansiering inom 1:1-medlens ramar för år 2017 vid sitt sammanträde den 20 mars 2017.
- Förslag till beslut
Regionala utvecklingsnämnden ger arbetsutskottet i uppdrag att vid sitt sammanträde den 21 mars 2017 fatta beslut om medfinansiering av projekt som ska lämnas in till Tillväxtverket för beslut om stöd från första utlysningen i Europeiska regionala utvecklingsfonden 2017.
- Expedieras till
Maria Jonasson
- Beslutsunderlag
- Förslag till beslut om nominering av ordförande Strukturfondspartnerskapet 2018-2020
- 19.** Ansökan om medfinansiering till projekt Östersund skidstadion och Arenaby (RUN/712/2016) Sven Winemark

Ärendebeskrivning

Informationsärende

Expedieras till

Sven Winemark och Martina Lundholm

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Östersund skidstadion och Arenaby
- RUN-712-2016 PM Östersunds skidstadion och Arenaby
- Ansökan om medfinansiering till projekt "Östersunds skidstadion och Arenaby - Kommersialisering och affärsmässig utveckling för ökat företagande och tillväxt"

- 20.** Ansökan om medfinansiering till projekt Benchmark Sven Winemark
Adventure Sweden – Jämtland Härjedalen
(RUN/680/2016)

Ärendebeskrivning

Informationsärende

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Benchmark Adventure Sweden – Jämtland Härjedalen
- RUN-680-2016 PM Benchmark Adventure
- Ansökan om medfinansiering till projekt Benchmark Adventure Sweden - Jämtland Härjedalen
- Bifogad fil: "Projektkarta - Prioritering av satsningar.pptx"

- 21.** Regionalt skogsprogram (RUN/91/2017)

Ärendebeskrivning

Information

- 22.** Information om återrapport av villkor m m för Ulf von Sydow
budgetåret 2016 (RUN/1489/2015)

Ärendebeskrivning

Handlingar kommer senare.

- 23.** Planering av regionala utvecklingsnämnden 27
februari 2017

24. Ombudsinstruktion inför extra bolagsstämma i Länstrafiken i Jämtlands län AB (RUN/82/2017) Berit Eriksson

Ärendebeskrivning

Instruktioner till ombud vid extra bolagsstämma för Länstrafiken Jämtlands län AB den 3 mars 2017, kl 1300.

Vid Regionfullmäktige 2014-12-10, utsågs Robert Uitto (S) som ombud och Eva Hellstrand (C) som ombudersättare att företräda Region Jämtland Härjedalen i Länstrafiken Jämtlands län AB.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden Region Jämtland Härjedalens ombud vid extra bolagsstämma i Länstrafiken Jämtlands län AB den 3 mars 2017 bemyndigas rösta för att det nya reviderade ägardirektivet som beslutades i Regionfullmäktige 2016-10-19 (dnr RUN/394:8/2016) antas.

Expedieras till

Ruth Eriksson

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Ombudsinstruktion inför extra bolagsstämma i Länstrafiken AB
- Kallelse till extra bolagsstämma 3 mars 2017
- Bilaga 7 Ägardirektiv Länstrafiken i Jämtlands Län
- Bilaga 7 Bolagsordning Länstrafiken

25. Program för arbetsutskottet 10 februari 2017

Beslutsunderlag

- Program Arbetsutskottet 10 februari 2017



3

Årsbokslut 2016

RUN/70/2017

2017-02-03

Regional utveckling

Arne Nilsson

Tfn: 063-146559

E-post: arne.nilsson@regionjh.se

RUN/70/2017

Årsbokslut 2016

Ärendebeskrivning

Enligt Lag om kommunal redovisning (SFS 1997:614) ska den löpande redovisningen för varje räkenskapsår avslutas med ett årsbokslut. Årsredovisningen skall redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. I årsredovisningen skall även ingå sådan verksamhet som bedrivs genom annan juridisk person.

Förvaltningens mål utgår från Regionala utvecklingsstrategin (RUS) , Regionfullmäktiges mål och Regionala utvecklingsnämndens fem prioriterade områden;

Inflyttning, Integration, Jämställdhet, Arbete/Näringsliv, Miljö och klimat

Graden av måluppfyllnad är hög eller mycket hög med få undantag. Det viktigaste undantaget gäller förvaltningens tjänsteresor, där åtgärder kvarstår att göra för att nå målet om en minskning av koldioxidutsläppen med 12%.

För produktionsmålen konstateras att såväl Estrad Norr som folkhögskolorna Birka och Bäckedal når eller överträffar målen. Övriga verksamheter är av den art att numeriska produktionsmått inte är tillämpliga.

Resultatet för 2016 uppgår till ett överskott om 4 283 tkr. De största posterna utgörs av allmänt stor återhållsamhet och budgetdisciplin, interkommunala ersättningar folkhögskolor samt projektmedel. Nettokostnadsökningen från 2015 uppgår till 2,69%.

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden att årsbokslutet 2016 godkänns. Komplettering med de bolag som ligger inom nämndens uppsiktsplikt läggs till inför nämndens möte 27 februari.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Arne Nilsson
Förvaltningscontroller

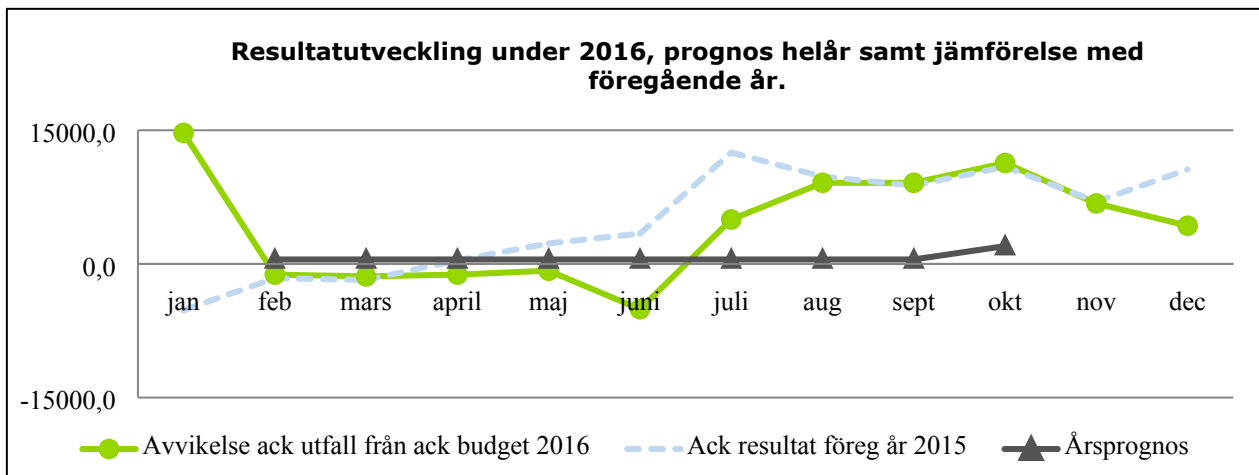
Utdrag till

Arne Nilsson

Bokslut december 2016

REGIONALA UTVECKLINGSNÄMNDEN





Sammanfattning

Verksamhet

Under året har förvaltningen arbetat med organisationsutveckling som bland annat resulterat i områdessammanslagning samt beslut om förbättrade arbetsprocesser.

Förvaltningen har under perioden genomfört nuläges- och behovsanalys för jämställd regional tillväxt.

Region Jämtland Härjedalen har tillsammans med 12 andra regioner i norra Sverige, norra Finland och norra Norge beställt en analys av OECD om läget i regionen och om hur tillväxten kan förbättras. Den slutliga rapporten från OECD beräknas kunna presenteras i mars 2017. Förväntningarna på rapporten är att den ska kunna användas i det fortsatta strategi- och målarbetet för regional utveckling men också att den ska kunna fungera som ett underlag vid påverkansarbete.

”Läget i länet” är ett arbete för att ta fram relevant underlag med indikatorer för fortsatta gemensamma ansträngningar för länets utveckling. En utvärdering har tagits fram gällande statusen för de sju prioriteringarna som ingår i den Regionala utvecklingsstrategin (RUS).

Under 2016 har Regionala utvecklingsnämnden fattat 31 beslut om medfinansiering av projekt till ett värde av 38 Mnkr.

Under det gångna året har ansökan om företagsstöd ökat i jämförelse med 2015 och totalt har 83,7 Mnkr beslutats. Antalet beslutade stöd uppgår till 81, varav 23 gäller företag i Östersunds kommun.

Projektet Etableringsfrämjande samverkan har under 2016 startat och levererat resultat. sju

företagsetableringar med 76 arbetstillfällen fördelat på 43 kvinnor och 33 män.

Fullmäktige behandlade frågan om länstrafikbolaget ska vara kvar eller föras över i förvaltning och beslutade att Länstrafiken i Jämtlands läns AB ska behålls. Ett konkret resultat av samarbetet med norrlandslänen är en utredning om gemensamt bolag för bussgodis. Målet är att ett gemensamt bolag för bussgodis ska finnas från 2018.

Sedan april 2016 går nattågen till/från Jämtland endast under turistsäsong. Region Jämtland Härjedalen har inlett ett samarbete med SJ om hur trafiken ska kunna utvecklas på ett lönsamt sätt så att säsongerna kan förlängas. Region Jämtland Härjedalen har dessutom initierat att Trafikverket ska utreda om nattågstrafiken har en sådan betydelse för tillgängligheten till/från länet att staten ska ta ansvar för trafikförsörjningen.

Under våren yttrade sig Region Jämtland Härjedalen över regeringens förslag till inriktning för planeringen av transportinfrastrukturen för åren 2018 – 2029. Bland annat framhölls behovet av en ny modell för fördelning av de ekonomiska ramarna som väger in antalet mil statlig väg och trafiken på dessa i högre utsträckning än idag. När regeringens proposition presenterades med förslag till inriktningen på satsningarna perioden 2018 – 2029 kan konstateras att man uppmärksammat Regionens synpunkter gällande ramfördelningen till Länstransportplanerna.

Anställningen av bredbandsamordnaren har överförs från länsstyrelsen till Region Jämtland Härjedalen. Den regionala bredbandssamordnaren har bidragit till ökad samordning av dessa viktiga frågor i länet.

Under året har insatser genomförts som syftar till att bygga en starkare kulturell kreativ näring (KKN) i

regionen. Ett 100-tal företagare har fått personlig konsultation. Unesco-samarbetet har lett till internationellt utbyte med medlemsstäderna och en stor konferens förlagd till Östersund, där 300 delegater från över 50 länder diskuterat kultur och kreativa näringar som grund för urban och regional utveckling.

Regionen avtalar med Jamtli om det regionala museiuppdraget för att ett levande kulturarv som bevaras används och utvecklas. Förprojektering har gjorts av *Nationalmuseum Norr* och under januari 2017 sker byggstarten för den största konstplatsningen i regionen på många år. I juni 2018 kommer den första permanenta filialen till Nationalmuseum i Stockholm invigas på Jamtli

Klimatrådet har under perioden arrangerat två workshopar för Samverkansgruppen. Vid en av workshoparna genomfördes också ett samarbete med Mittuniversitetets studenter som under en idéverkstad tog fram lösningar utifrån de utmaningar som Klimatrådet står inför. Syftet med workshoparna har varit att stödja deltagarna att hitta samarbetspartners och identifiera samordningsvinster.

Förvaltningen driver kompetensplattformen med stöd av Tillväxtverket. Målet är förbättrad matchning mellan utbildning och arbetsliv, få fler att gå högre utbildning. Samordnar Lärcentra i regionen, utveckla flexibla utbildningsformer, kommunikation och marknadsföring av vuxenutbildning.

Förvaltningens medarbetare samordnar socialfondens länsprojekt UVAS, ungdomar som varken arbetar eller studerar. Kommunerna och arbetsförmedlingen medverkar. Syftet är att förkorta ungas väg till arbete.

Birka har under året fortsatt att fortbilda personal inom migrationsboenden. Studieplatserna betalas av regionens kommuner. Samarbetet med Arbetsförmedlingen kring Etableringskurs för nyanlända fortsätter

På Bäckedal genomfördes under hösten en folkhögskolekurs för asylsökande i språkundervisning och samhällsorientering samt orientering i arbetsmarknaden.

Förvaltningens personal har deltagit i två möten i regeringens program Team Sweden för sektor kultur och kreativa näringar för att stimulera internationalisering och export. Gruppen består av 30 handplockade experter, koordineras av UD och Svenska Institutet. Region Jämtland Härjedalen är en av tre utvalda regioner.

Regional jämställd tillväxt är ett prioriterat område för nämnden och en handlingsplan är framtagen, som är godkänd av tillväxtverket.

Måluppfyllelse

Förvaltningens mål utgår från Regionala utvecklingsstrategin (RUS), Regionfullmäktiges mål och Regionala utvecklingsnämndens fem prioriterade områden:

- Inflyttning
- Integration
- Jämställdhet
- Arbete/Näringsliv
- Miljö och klimat

Graden av måluppfyllnad hög eller mycket hög med ett undantag. Minskning av koldioxidutsläppen från tjänsteresor. Förvaltningens uppdrag kräver mycket resande och alternativ till flyg finns långt ifrån alltid.

För produktionsmålen konstateras att såväl Estrad Norr som folkhögskolorna Birka och Bäckedal når eller överträffar målen. Övriga verksamheter är av den art att numeriska produktionsmått inte är tillämpliga.

Ekonomiskt utfall

Resultatet för 2016 uppgår till ett överskott om 4 283 tkr. De största posterna utgörs av allmänt stor återhållsamhet och budgetdisciplin, interkommunala ersättningar folkhögskolor samt projektmedel. Nettokostnadsökningen uppgår till 2,69%.

Viktiga händelser under året

OECD-rapporten

Region Jämtland Härjedalen har tillsammans med de nordligaste regionerna Sverige, Finland och Norge beställt en analys av OECD om läget i regionerna och hur tillväxten kan förbättras. I november 2016 presenterades policy high lights som bland annat lyfte vikten av att de unika förutsättningarna i regionerna (kargt klimat, långa avstånd till marknader och låg befolkningstäthet) implementeras effektivt i såväl nationell som EU-policy för regional utveckling. Den slutgiltiga rapporten med regionala rekommendationer kommer presenteras i mars 2017. Förväntningarna på rapporten är att den ska kunna användas i det fortsatta strategi- och målarbetet för regional utveckling men också att den ska kunna fungera som ett underlag vid påverkansarbete, till exempel vid tilldelning av EU-medel till regionen.

Internationalisering

Under 2016 har det internationella påverkans- och bevakningsarbetet tydliggjorts. Brysselkontors verksamhetsdirektiv har tydliggjorts.

Företagsstöd

Under det gångna året har ansökan om företagsstöd ökat i jämförelse med 2015 (69 mnkr) och totalt har år 2016 83,7 Mnkr beslutats. Av denna summa har 80 Mnkr fördelats. Antalet beslutade stöd uppgår till 81, varav 23 gäller företag i Östersunds kommun.

Projektstöd

Region Jämtland Härjedalen har under 2016 fattat 31 beslut om medfinansiering av projekt till ett värde av 38 Mnkr. 36 Mnkr avser området Innovation och företagande, fördelat på 28 stöd. Med anledning av de beslut som fattades 2015 om att lägga ut finansieringen av beslut över flera års anslag har tillgången på medel varit begränsad under 2016. Detta kommer även att gälla för verksamhetsåret 2017.

Etableringsfrämjande samverkan

Projektet Etableringsfrämjande samverkan har under 2016 startat och levererat resultat. sju företagsetableringar med 76 arbetstillfällen fördelat på 43 kvinnor och 33 män.

Nya lokaler

Under sommaren flyttade Regionala utvecklingsförvaltningen från Österängskolan till i huvudsak Regionens hus medan området Näringsliv flyttade in på Lagmannen, Köpmangatan 21. Det kan konstateras att den åtskilda lokaliseringen för Regionala

utvecklingsförvaltningen kräver att arbetssättet anpassas för att undvika negativa konsekvenser.

Regionalt trafikförsörjningsprogram

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram 2016 - 2020 antogs i Regionfullmäktige i februari 2016.

Länstrafikbolag eller förvaltningsorg.

Fullmäktige behandlade frågan om länstrafikbolaget ska vara kvar eller föras över i förvaltning och beslutade att Länstrafiken i Jämtlands läns AB ska behålls.

Utredning om gemensamt bolag för bussgods

Ett konkret resultat av samarbetet med norrlandsläna är en utredning om gemensamt bolag för bussgods. Inriktningsbeslut är fattade i alla fyra länen. Arbetet fortsätter under 2017. Målet är att ett gemensamt bolag för bussgods ska finnas från 2018.

Utredning om kollektivtrafik i egen regi

Länstrafiken utredde möjligheter och kostnader med att bedriva trafik i egen regi i stället för att upphandla all allmän kollektivtrafik. Regionala utvecklingsnämnden beslöt att trafiken ska upphandlas även i fortsättningen.

Nattågen till och från Jämtland

Sedan april 2016 går nattågen till/från Jämtland endast under turistsäsong. Region Jämtland Härjedalen har inlett ett samarbete med SJ om hur trafiken ska kunna utvecklas på ett lönsamt sätt så att säsongerna kan förlängas. Region Jämtland Härjedalen har dessutom initierat att Trafikverket ska utreda om nattågstrafiken har en sådan betydelse för tillgängligheten till/från länet att staten ska ta ansvar för trafikförsörjningen.

Inriktning för planeringen av transportinfrastrukturen

Under våren 2016 yttrade sig Region Jämtland Härjedalen över regeringens förslag till inriktning för planeringen av transportinfrastrukturen för åren 2018 – 2029. Bland annat framhölls behovet av en ny modell för fördelning av de ekonomiska ramarna som väger in antalet mil statlig väg och trafiken på dessa i högre utsträckning än idag. När regeringens proposition presenterades med förslag till inriktningen på satsningarna perioden 2018 – 2029 kan konstateras att

man uppmärksammat Regionens synpunkter gällande ramfördelningen till Länstransportplanerna.

Förbifart Brunflo

Frågan om förbifart Brunflo har diskuterats flitigt under året. Regionala utvecklingsnämnden förordade det alternativ till sträckning som Trafikverket under hösten 2016 valde att gå vidare med.

Mittbanans standard

Regionen har engagerat sig i frågan om Mittbanans standard. Både i form av skrivelser och i direkt dialog med Trafikverkets ledning. Den under hösten befarade hastighetssänkningen på del av banan från år 2018 har kunnat undanröjas genom Trafikverkets omprioritering av underhållsmedel till förmån för denna bandel.

Regional bredbandssamordnare

Från 2016-10-01 har anställningen av bredbandsamordnaren överförts från länsstyrelsen till Region Jämtland Härjedalen.

Den regionala bredbandssamordnaren har bidragit till ökad samordning av dessa viktiga frågor i länet och bland annat ordnat regelbundna träffar med kommunernas bredbandssamordnare, bredbandsoperatörer, länsstyrelsens handläggare av ekonomiskt stöd från landsbygdsprogrammet och Tillväxtverkets handläggare för ortsammanbindande nät i det regionala strukturfondsprogrammet för mellersta Norrland. Bredbandssamordnaren har också deltagit på olika informationsmöten om bredbandsutbyggnad med föreningar, företag och privatpersoner ute i länet och samverkar också med andra län kring olika bredbandsfrågor och projekt.

Kanalisationsstöd till bredbandsutbyggnad

Ansvaret för det så kallade kanalisationsstödet till bredbandsutbyggnad har överförts från Länsstyrelsen till Regionen från år 2016. Region Jämtland Härjedalen har fattat två beslut om slutligt kanalisationsstöd utifrån tidigare, av länsstyrelsen fattade, preliminära beslut. Regionen har också fattat tre nya beslut om kanalisationsstöd under år 2016. Några ytterligare nya beslut kanalisationsstöd kommer inte att fattas då denna stödform upphör i och med utgången av år 2016.

Digitala Jämtland Härjedalen

Digitala Jämtland Härjedalen, den regionala digitala agendan, fokuserar på digitaliseringens möjligheter och har identifierat fyra prioriterade områden; infrastruktur, digital kompetens, expertis och samverkan och finns representerad i Regionalt nätverk för eSamhället som drivs av SKL. En av de prioriterade frågorna är att digitalisera arkiven inom offentliga verksamheter. Ett initiativ, för att införa eArkiv har lett till en gemensam

upphandling där kommunerna deltar men regionen valt att avvakta.

Gemensam nämnd inom IT- och eFörvaltnings-området

IT-chefsnätverket är initiativtagare till att etablera en samverkansorganisation inom IT- och eFörvaltnings-området. En förstudie genomfördes under 2015 och samtliga kommuner, kommunalförbunden samt Region Jämtland Härjedalen beslutade under våren 2016 att gå vidare med ett genomförandeprojekt. Projektdirektivet antogs i augusti och projektet "KITE – regional samverkan inom Kompetens, IT och eFörvaltning" startades upp under hösten. Ett första resultat var beslutet om att formen för samverkan ska vara gemensam nämnd under Region Jämtland Härjedalen och arbetet att prioritera bland möjliga samverkansobjekt påbörjades under sen höst.

Kulturtinget

Årets kulturting lockade 196 personer från Jämtland och Västernorrland. Temat var integration och civilsamhället.

Särskilda insatser för nyanlända

Kulturen har medverkat i *Särskilda insatser för nyanlända*, vilket har haft 430 deltagare fördelat på 18 workshops i samarbete med SFI, Svenska kyrkan, studieförbund, integrations samordnare med flera. Insatsen leder till nya kontaktytor mellan nyanlända och respektive Orts lokalbefolkning.

Starkare Kulturella och kreativa näringar (KKN näringar)

Under året har insatser genomförts som syftar till att bygga en starkare KKN näring i regionen och stärka den ideella sektorns roll i samhället. Ett 100-tal företagare har fått personlig konsultation.

Unescosamarbetet har lett till internationellt utbyte med medlemsstäderna och en stor konferens förlagd till Östersund, där 300 delegater från över 50 länder diskuterat kultur och kreativa näringar som grund för urban och regional utveckling.

Norrländska slöjdutställningen Next Level Craft gick vidare på export och visades i Washington sju veckor under våren.

Nationalmuseum Norr

Regionen avtalar med Jamtli om det regionala museiuppdraget för att ett levande kulturarv som bevaras används och utvecklas. Förprojektering har gjorts av *Nationalmuseum Norr* och under januari 2017 sker byggstarten för den största konstutställningen i regionen på många år. I juni 2018 kommer den första permanenta filialen till Nationalmuseum i Stockholm invigas på Jamtli.

Ekologisk hållbarhet

Energimyndigheten har beviljat en ansökan som gjorts tillsammans med Östersunds kommun kring fördjupad analys av våra resor/transporter i syfte att ytterligare minska miljöbelastningen på ett kostnadseffektivt sätt. Projektet PVC free blood bags är inne i sitt slutskede. Lagringsstudien av röda blodkroppar i den nya påsen är slutförd och ser lovande ut. Planering och genomförande av projektets slutseminarium har skett. Ett genomfördes i Östersund i september och ett i samband med CleanMed Europé i oktober.

Klimatrådet har under perioden arrangerat två workshopar för Samverkansgruppen. Vid en av workshoparna genomfördes också ett samarbete med Mittuniversitetets studenter som under en idéverkstad tog fram lösningar utifrån de utmaningar som Klimatrådet står inför. Syftet med workshoparna har varit att stödja deltagarna att hitta samarbetspartners och identifiera samordningsvinster. Sekretariatet har därefter arbetat med att stödja arbetsgrupperna att arbeta vidare med de projektidéer som utvecklades och andra behov som identifierades. Under samma period har styrgruppen träffats vid tre tillfällen för övergripande frågeställningar kring Klimatrådets aktiviteter och inriktning.

Energikontoret och Klimatrådet startar nu upp en treårig satsning riktad till aktörer i fastighetsbranschen i länet. Syftet är att stimulera till ökad energieffektivitet i byggnader. Satsningen finansieras av Interreg Europe

Fler kommuner har valt att ge Energikontoret i uppdrag att sköta den kommunala energi- och klimatrådgivningen, vilket har resulterat i en nyrekrytering av en rådgivare. Nu utförs energi- och klimatrådgivning i alla länets kommuner utom Östersund och Bräcke.

Energikontoret har bidragit till att företag och kommuner i Jämtland Härjedalen beviljats investeringsstöd från klimatklivet med cirka 7,3 miljoner kronor.

Social välfärd

Under oktober månad har färdigställt analys och handlingsplan för psykisk hälsa. Plan och analys pekar bland annat ut områden som särskilt utsatta grupper, samverkansbrister, styrning-lednings förslag. SVOM fattar beslut om förbättringsåtgärder.

FoU Jämt samordnar och leder gemensamt regionalt kvalitetssäkrings- och analysarbete av öppna jämförelser inom individ- och familjeomsorg, stöd till personer med funktionsnedsättning samt äldreområdet. Regional utbildningsdag tillsammans med Rådet för kommunala analyser (RKA) har hållits i september och en gemensam analysdag har hållits i december.

I april presenterade Fou Jämtes medarbetare "Regional Development of Evidence-Based Practice in Municipality Based Activities" vid internationell workshop "Knowledge as an Empowerment Tool in Social Services". Presentationen hölls i Uppsala.

FoU Jämt har i samverkan med Mittuniversitetet hållit en FoU-dag i september. Målgruppen var personal och förtroendevalda inom socialtjänst och kommunal hälso-

och sjukvård. Drygt 100-talet besökare tog del av förbättrings- och utvecklingsarbeten som presenterades av medarbetare i nämnda verksamheter. Syftet med dagen var att sprida goda exempel och bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Integration

Arbetet utifrån den regionala strategin för ökad inflyttning och förbättrad integration fortgår med statistik och analyser kring integration och dialoger i regionala nätverk för att hitta prioriterade utvecklingsområden. Regionen leder och samordnar ESF projektet Integration Jämtland Härjedalen med insatser för att utveckla och förbättra integrationen samt kommunernas mottagning både kvalitativt och kvantitativt. Projektet är framgångsrikt.

Kompetensförsörjning, utbildning och arbetsmarknad

Förvaltningen driver kompetensplattformen med stöd av Tillväxtverket. Arbetar med förbättrad matchning mellan utbildning och arbetsliv, få fler att gå högre utbildning. Dialog med branscher, Kompetensforum mm. Samordnar Lärcentra i regionen, utveckla flexibla utbildningsformer, kommunikation och marknadsföring av vuxenutbildning.

Leder och samordnar socialfondens länsprojekt UVAS, ungdomar som varken arbetar eller studerar. Kommunerna och arbetsförmedlingen medverkar. Syftet är att förkorta ungas väg till arbete. Har utvecklat en gemensam lednings- och strategigrupp för detta arbete.

Statistik och analys – Läget i länet

Enhetens personal samarbetar med övriga norrlandslän i framtagandet av ett nytt ramverk för uppföljning, utvärdering och lärande då det gäller tillväxtarbetet i regionerna.

Jobbar med "Läget i länet" att ta fram relevant underlag med indikatorer. En utvärdering har tagits fram gällande statusen för de sju prioriteringarna, uppdelade i 35 mål, som ingår i den Regionala Utvecklingsstrategin. Utvärderingen har samlats i en SWOT och breda diskussioner om utvärderingens resultat förs i länet under januari – februari 2017. Ur många aspekter "går det bra" för Jämtlands län; sysselsättningen är hög, gott om lediga platser, besöksnäringen växer, befolkningsantalet ökar. Samtidigt finns utmaningar i form av kompetensförsörjning och matchning. Många inflyttare med utländsk bakgrund är i linje med de strategiska målen men det reser också höga krav på att lyckas med integrationen. Infrastruktur i form av tåg, flyg och bredband är viktiga och är i behov av fortsatt utveckling för att möta upp behoven.

Den regionala utvecklingsstrategin utarbetades under 2013 och frågan om behov av uppdatering kommer att behandlas i samband med diskussionerna som följer på Läget i länet-rapporten. Diskussioner om vad som kommer efter Europa 2020 liksom NSPA-rapporten från OECD kan också komma att peka på revideringsbehov.

Folkbildning

Birka startade i augusti som första skola i landet en heltidsutbildning till fritidsledare på distans. Kursen innehåller några närträffar på Birka under året.

Birka har under året fortsatt att fortbilda personal inom migrationsboenden. Studieplatserna betalas av regionens kommuner. Samarbetet med Arbetsförmedlingen kring Etableringskurs för nyanlända fortsätter och under våren har 12 deltagare genomgått den 6 månader långa utbildningen och under hösten startade en kurs med 7 deltagare.

Under september 2016 startade Bäckedal en kortkurs i hållbar kunskap med inriktning på traditionell kunskap om självförsörjning kombinerat med modern teknik och entreprenörskap.

På Bäckedal genomfördes under hösten en folkhögskolekurs för asylsökande i språkundervisning och samhällsorientering samt orientering i arbetsmarknaden. Kursen finansieras via Folkbildningsrådet och deltagarna antas efter Migrationsverkets förslag. Kursen hade 25 deltagare och pågick fram till mitten av december 2016.

Attraktivitet och demografi

Förvaltningens personal har deltagit i två möten i regeringens program Team Sweden för sektor kultur och kreativa näringar för att stimulera internationalisering och export. Gruppen består av 30 handplockade experter, koordineras av UD och Svenska Institutet. Region Jämtland Härjedalen är en av tre utvalda regioner.

En koordinator för demografiutveckling har anställts på enheten för att vidareutveckla arbetet med den demografiska utmaningen i samarbete med företag och kommuner i regionen.

Jämställd regional tillväxt

En behovs- och nulägesanalys har genomförts med tillhörande prioriteringar och är inskickad till Tillväxtverket för bedömning. Handlingsplan med genomförandeplan har tagits fram och godkänts. Föreläsning för all personal genomfördes den 6:e december "Jämställdhet och intersektionallitet" Rekrytering av strateg för uppdraget påbörjades under 2016 och har slutförts i januari 2017.

Uppföljning av mål (aktiviter redovisas längst bak)

Mål samhälle

-  = mållavvikelse med mer än 10 procent
 = mållavvikelse med mindre än 10 procent
 = målet är uppnått

Mål och målvärden 2016	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Fler arbetstillfällen och fler personer är företagare/företagsamma	14,5%	14,8%		14,8 % är den högsta andelen företagsamma någonsin i Jämtland Härjedalen och innebär en tredjeplats i landet. Även för kvinnorna är länet bland de tre mest företagsamma länen i Sverige. Andelen för kvinnor är 8,9 % vilket är en ökning med 0,2 procentenheter. Andelen unga som är företagsamma vänder uppåt och utgör idag 6,7 procent. Vilket är näst bäst i landet.
Fler personer besöker vårt län än idag	10 miljoner övernattningar	10,3 miljoner övernattningar	 	10,3 miljoner övernattningar i regionen innebär en ökning med knappt 0,43 miljoner (+3%) jämfört med 2014. Statistik från SCB visar att antalet kommersiella gästnätter har ökat med 10% under 2015 och uppgår nu till nästan 2,9 miljoner, varav utländska gästnätter uppgick till 0,6 miljoner. Den inresande turismen till Jämtland Härjedalen omsatte under år 2015 nästan 4650 Mnkr. En ökning med 200 Mnkr jämfört med 2014. Statistik för 2016 kommer först i mars. Nationalmuseum Norr blir ny konstatraktion för regionen med planerad invigning vårvintern 2018.
Ökad försäljning på utländsk marknad ≥439	439	416		Dessvärre ser vi en minskning av antalet exportföretag
Tillgång till bredband Mål 2016: Minst 40 procent av hushållen och företagen ska ha tillgång till bredband med den hastigheten 100 Mbit/s I den regionala utvecklingsstrategin och i gällande bredbandsstrategi för Jämtlands län anges att "Minst 90 procent av alla hushåll och företag ska ha tillgång till minst 100 Mbit/s år 2020.	44 % av länets hushåll och 38% av företagen	Enligt senast tillgänglig statistik (oktober 2015) hade 53,6 procent av hushållen och 42,2 procent av arbetsställena tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s		PTS mäter tillgängligheten till bredband i oktober varje år, men siffrorna publiceras inte förrän i mars året efter. För närvarande saknas således mer aktuella siffror än oktober 2015. En omfattande utbyggnad av fiber har skett under det senaste året och planer för en omfattande fortsatt utbyggnad finns. Att nå målen för år 2020 förefaller därför inte omöjligt.

Mål och målvärden 2016	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Kulturutbudet kännetecknas av förnyelse, hög kvalitet och variation. Minst 8 av 10 arrangörer/samarbetspartners nöjda. Målvärde: Nöjdhetsindex 9.6 på en 10 gradig skala	9,6	Nöjdhetsindex 9.6 på en 10 gradig skala. Estrad Norr 8.7%		Mäts inför årsskiftet genom arrangörsenkäter Estrad Norr samt övriga verksamheters riktade enkäter
Länets barn och unga har kunnat vara delaktiga i och fått ta del av det regionala utbudet av scenkonst. Minst hälften av utbudet har riktats till målgruppen 0 -25 år	76 % av utbudet av scenkonst har riktats till barn o unga	65 % av utbudet av scenkonst har riktats till barn o unga.		Når målet
Minst 50 procent av kulturutbudet har riktats utanför Östersunds kommun	57 % av utbudet har riktats utanför Östersunds kommun	57 % av utbudet har riktats utanför Östersunds kommun		Når målet
Mobilisera civilsamhället, föreningar och enskilda i arbetet med integration och ökad mångfald.	I samarbete med civilsamhället genomfört kulturaktiviteter för 500 deltagare/nyanlän da	I samarbete med civil-samhället genomfört kulturaktivitet-er för 430 deltagare/ny-anlända		Når målet
Länets elever genomgår utbildning med uppnådd gymnasieexamen (RUS) Målvärde 75% av 20-åringarna klar gymnasieexamen		75%		Regionen är näst bäst i landet. Flera insatser gjorda med bl a PlugIn och aktiviteter via Buz.
Fler i högre utbildning (RUS) Målvärde: 40% av 30-34 åringarna har högre utbildning		40%		Ca 8% lägre än riksgenomsnittet. Ännu lägre siffror då det gäller övergång från gymnasieskolan. inom 3 år Stor skillnad mellan könen. Kvinnor på riksgenomsnittet och män väsentligt under.
Näringslivsanpassade utbildningar (RUS) Målvärde Matchnings-grad 73%		Matchnings-grad 73%		Ökat antal platser och studerande i Yrkesvux. Matchningsgraden 73% , samma som riksgenomsnittet. Minskad arbetslöshet och ökade ej tillsatta jobb i regionen senaste året.
Livslångt lärande för tillväxt och personlig utveckling (RUS)		4600 personer använder Lärcentra Drygt 1000 fler deltagar-veckor på fhsk		Samordning Lärcentra/ komvux. Projektverksamhet livslångt lärande tillsammans med kommuner o arbetsförm.
Andelen utomnordiskt födda är detsamma som riksgenomsnittet. (RUS) Målvärde 17%		8,6%		Nationellt är andelen 17%. Projekt och insatser pågår i syfte att öka attraktivitet och inflyttning till länet.

Mål och målvärden 2016	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
LIFE+ 10 ENV/SE/037 www.pvcfreebloodbag.eu Det två övergripande målen är att visa att det går att tillverka en PVC-fri blodpåse som uppfyller en förankrad kravspecifikation inklusive CE-märkning och att tillsammans med europeisk sjukvård sprida kunskap och öka efterfrågan för att underlätta introduktionen av de nya påsarna.	“Mid-Term report” godkänd och den andra utbetalningen till medlemmar utförd.	Målen uppfyllda förutom verifieringen av CE-märkning		Projektet förlängs med 3 månader för att kunna uppfylla målet om CE-verifiering. Avslut 30 juni 2017 Slutrapport sep 2017
UVAS 2015/00246, ESF projekt. Det övergripande syftet och målet är att få unga som inte arbetar eller studerar att komma närmare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Att underlätta etableringen på arbetsmarknaden även för unga med funktionsnedsättning samt utländsk bakgrund. Minska ungdomsarbetslösheten och därmed även utanförskap samt psykisk ohälsa.	Start 150601 med analys av målgrupp mm. Genomförande-start 150701 avslut 171231. Alla åtta kommuner deltar	Målen fördelas under hela projekttiden 20150601-20171231 Rapporteras varje månad till ESF Ligger i fas enligt budget samt mål och uppföljning		

Mål medarbetare

-  = mållavvikelse med mer än 10 procent
 = mållavvikelse med mindre än 10 procent
 = målet är uppnått

Mål och målvärden 2016	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Sänka sjukfrånvaron för medarbetare Målvärde 2016: Totalt max 6,2 % Män:4,5 %, Kvinnor: 7,0 %	Totalt 3,42% Kvinnor 4,57% Män 1,76%	Totalt 3,18% Kvinnor 3,87% Män 2,20%		Förvaltningen sjukfrånvaro är fortsatt mycket låg. Enstaka längre sjukskrivningar kan påverka utfallet mycket eftersom förvaltningen endast har 146 anställda
Utveckla chefsrollen och etablera chefsnätverk Nätverk etablerat Ja/Nej, Antal chefer ingående i nätverk		12 chefer ingår i totalt 5 olika nätverk		Förvaltningen har endast 12 chefer. Nätverkandet sker främst inom de 4 olika ledningsgrupperna, där alla chefer ingår i minst en. Folkhögskolornas chefer och områdeschefen träffas regelbundet i ett nätverk där också rektor för Åredalens fhsk ingår.
Kvalitets- och utvecklingsmetoden "Lean" ska användas i hela organisationen Mätetal: 80 % av alla medarbetare ska ha medverkat i ett förbättringsarbete under 2016.				Förvaltningens ledningsgrupp har fått en grundläggande information om Lean, men inplanerade fortbildningar har försenats för de flesta medarbetarna, eftersom regionens lean coach är sjukskriven och ingen vikarie finns tillsatt. Sedan tidigare arbetar förvaltningen med frågorna : - Resultatfokus, värdet för medborgaren - Medarbetaren som den viktigaste resursen för att nå målen - Utföra ett effektivt arbete av hög kvalitet - Återkommande reflektera över vad vi gör, föra en dialog om vad vi inte ska göra
Andel medarbetare som upplever att de på sin arbetsplats bemöter varandra med respekt och utifrån värdegrund ska öka. Målvärde 2016 Regionen 4,50	4,86	5,0		Indexet för bemötandet har succesivt ökat sen första mätningen

Mål och målvärden 2016	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Förbättra resultatet för arbetsmiljöindex mot utgångsvärdet och mål ska fastställas på enhetsnivå. Målnivå: 4,9 (förvaltningen) Målnivå: $\geq 4,2$ (Regionen)	Februari 4,86	Oktober 4,83		Vi når regionens mål med råge, men förvaltningens mål har kanske satts väl högt.
Alla medarbetare ska ha en individuell kompetensplan. Målvärde 2016: fler än 50%	Följs upp första gången i årsboksutslut 2016			Arbetet har påbörjats genom att kartlägga kompetensbehovet vid verksamhetsutvecklingsdagar. Vid de flesta enheter tas den individuella kompetensplanen upp på medarbetarsamtalet enligt rutin sedan många år. Förvaltningen totalt når ej målet 2016, men många undantag finns.
Alla områden och enheter ska genomföra skyddsround Mål: 100%		75%		Tre av fyra verksamhetsområden har genomfört skyddsround.

Mål miljö

 = mållavvikelse med mer än 10 procent
 = mållavvikelse med mindre än 10 procent
 = målet är uppnått

Förvaltningschefens mål och aktiviteter	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Andelen ekologiska livsmedel inom våra folkhögskolor Målvärde 21 % av det totala utfallet av livsmedelsinköpen		Birka 34% Bäckedal 28%		
Socialt etiskt märkta livsmedel Målvärde minst 6%		Birka 6% Bäckedal 5%		Svårt att öka då utbudet är smalt.
Koldioxidutsläppen från förvaltningens tjänsteresor	Minska med 12 %			Ej lätt att beräkna då både volym- och prisförändringar måste beaktas, liksom förändrade uppdrag. Då kostnaderna för både flyg- och tågresor ligger kvar på samma nivå som 2015 är den samlade bedömningen att målet inte uppnåtts.

Mål jämställdhet

Förvaltningschefens mål och aktiviteter	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Regionalt mål från handlingsplan: Ökad kunskap om jämställdhet inom den regionala tillväxt ansvaret		Implementering av Rutin för att bereda ett ärende med jämställdhets- jämlikhets- och barnrätts-perspektiv		I arbetet med stödhanteringen av t.ex. företagsstöd innefattar arbetsprocessen att man tar jämställdhets- jämlikhets- och barnrättsperspektivet i beaktande. En behovs- och nulägesanalys har genomförts av område Kultur med tillhörande prioriteringar, som är inskickad till Tillväxtverket för bedömning. Handlingsplan med genomförandeplan har tagits fram och godkänts. Föreläsning för all personal genomfördes den 6:e december "Jämställdhet och intersektionallitet" Rekrytering av strateg för uppdraget påbörjades under 2016 och har slutförts i januari 2017.
Regionalt mål från handlingsplan: Ökad kunskap om jämställdhet inom den regionala tillväxt ansvaret		Antal chefer som har använt fram- arbetat material om jämställdhet och jämlikhet på arbetsplatsträffar och planerings- dagar. Ska diskuteras vid minst 2 APT / år och verksamhets- område		Enheten har deltagit på workshop i samband med personaldagar. Det regionala målet har även diskuterats vid minst 2 APT under 2016. (N-liv) Jämställdhet har behandlats vid ett personalmöte och i den digitala bemötandeutbildningen. (IoK) Kultur vid två tillfällen. (VKK) Film om jämställdhetsintegrering med tillhörande powerpoint har diskuterats vid APT Värderingsövningar har genomförts vid APT
Estrad Norr jämställdhet på scen Målvärde: 45% kvinnor	44%	37%		37 % kvinnor på scen. Har inte nått målet- 2016 En förklaring är att bland större grupper som anlitas var flertalet män. Motsvarande bland mindre grupper var flertalet kvinnor, vilket påverkat utfallet.

Mål verksamhetsresultat

Mål och målvärde 2015	Utgångsvärde 2015	Utfall 2016-12-31		Kommentarer till utfallet
Nettokostnadsutveckling Målvärde 2016: max 0 % (regionen) Målvärde 2016: max 2,4% (förvaltningen), enligt av fullmäktige beslutad budget		+ 3,06% eller rätteligen + 2,69% efter justering för jämförelsestörande poster.		I budget 2016 tilldelades förvaltningen en ram (nettokostnad) som var 2,4% högre än 2015. 2015 sänktes nettokostnaden av senareläggning av byggstarten för Nationalmuseum Norr. Om justering görs för denna jämförelsestörande post blir nettokostnadsökningen 2,69%. Det måste beaktas att förvaltningen 2015 hade ett överskott om 10 Mnkr, vilket påverkar nettokostnadsökningen mellan åren.
Ekonomisk effekt av beslutade resultatförbättrande åtgärder för 2016. Målvärde 2016: 100 % effekt ska ha uppnåtts till 2016-12-31 och vid delårsbokslut augusti ska 60 % effekt ha uppnåtts. Målvärde: Överskott 2016 = 500 tkr Särskild redovisning ska inlämnas till Analysgruppen för sammanställning	Överskott 10 618 tkr	Överskott 4 283 tkr	 	Uppdragen från 11 november 2015, senast redovisade 20 december 2016

Nationella satsningar och särskilda stadsbidrag

Extra flyktingpengar 9909

Den stora invandring som skedde till landet under hösten 2015 har i vårt län inneburit att asylboenden öppnats och att nyanlända bosatt sig i länet. En i grunden positiv utveckling med fler boende i länet. Länets kollektivtrafik är inte planerad för att klara den ökade efterfrågan på resor som det medfört och trafiken har därför utökats på olika sätt. Nettokostnaden för den extra trafik som inrättats uppgår till ca 4,7 Mnkr 2016.

Region Jämtland Härjedalen erhöll ett generellt statsbidrag för hantering av asylkostnader. Ur det har 1 Mnkr tilldelats Länstrafiken i Jämtlands län AB, efter begäran från regionala utvecklingsförvaltningen. De extra medlen, samt övriga åtgärder som länstrafiken genomfört, har inneburit upprätthållande av en tillräckligt bra service för våra nyanlända och förbättrade kommunikationer för många tidigare bofasta i ytterområdena.

Produktionsstatistik

Folkbildning	2015-12	2016-12
Eleveveckor		
-Birka (mål 7000)	7 054	7 431
-Bäckedal (mål 4000)	4 157	4 054

Kommentarer till utfall:

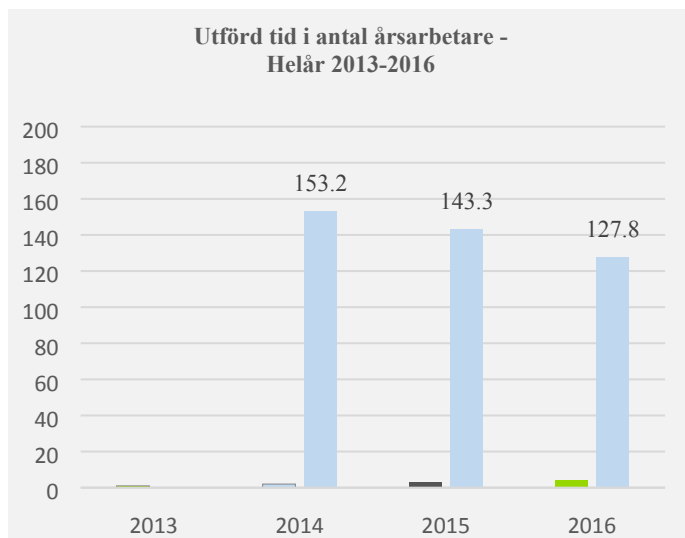
Scenkonst	2015-12	2016-12
Föreställningar	512	500
- Estrad Norr, musik	297	310
- Estrad Norr, NMD-Z	51	33
- Estrad Norr, teater o dans	164	157

Kommentarer till utfall:

Generellt har Estrad Norr satsat på föreställningar i större lokaler och ökat bussning av elever från länet till föreställningar. Det ger färre föreställningar och en viss ökning av Östersund som spelplats. Föreställningar inom Görbart och Hörbart samt konserter med amatörorkestrar som samverkat med Estrad Norr, redovisas inte i denna statistik.

Medarbetare

Utförd tid



Utförd tid i timmar

Personalgrupp	2014 tim	2015 tim	2016 tim	diff tim 2015/2016	diff åa 2015-2016
00: /Okänd Personalgrupp/	1195		71	71	0,0
1010: Ledning administration	3408	3528	1824	-1704	-1,0
1020: Ledning Hälso- o sjukvård		1984	1048	-936	-0,5
1040: Rektor	3712	4156	5168	1012	0,6
1045: Ledn kultur, turism o fritid	6200	6688	6688	0	0,0
1060: Ledning köks- o måltidsarb	3356	3101	3214	113	0,1
1090: Ledning annan	10954	9801	8968	-833	-0,5
1510: Handläggare	99608	88906	72174	-16732	-9,5
1520: Assistent, läkarsekreterare	20633	18366	10794	-7572	-4,3
3010: Rehab- o förebyggande arbete	756			0	0,0
3510: Socialt arbete	5776			0	0,0
3520: Kurator etc	943	946	872	-74	0,0
4010: Lärare	50157	49307	47674	-1633	-0,9
4030: Studie- och yrkesvägledare	1486	841	1696	855	0,5
4510: Kulturarbete etc	31204	33443	36319	2876	1,6
4520: Turism. och fritidsarbete	3431	3648	1828	-1820	-1,0
5030: Tekniker	5786	5980	4956	-1024	-0,6
5210: Hantverkare, vaktmäster etc	1756	1730	2302	572	0,3
6010: Måltidspersonal, kock etc	13712	14281	14310	29	0,0
6510: Lokalvård, tvätt, förrådsarb	5615	5431	5027	-404	-0,2
Totaler	269688	252135	224932	-27203	-15,5

Kommentarer till utfall och gjorda åtgärder för att uppnå målet att komma ner till 2013års nivå:

Antalet anställda har totalt minskat med 15,5 årsarbetare jämfört med föregående år. Största minskningen är beroende på att staben för regional utveckling upphörde och medarbetarna fick sin placering hos regionstaben från och med jan 2016. Några verksamheter har ökad utför tid och det beror på projektanställningar samt överföring från annan verksamhet.

Estrad Norr är länets professionella institution för musik, teater och dans. De flesta musiker, skådespelare och dansare kontraktanställs utifrån produktion. Vissa anställs av Estrad Norr medan andra anlitas på F-skatt. Det går därmed inte att jämföra enbart den utförda tiden för anställda för denna form av verksamhet.

För flertalet verksamheter inom förvaltningen är som regel ökad utförd tiden positiv utveckling. Det innebär att förtroendet från våra finansiärer ökar och att utvecklingsresurserna ökar. Detta under förutsättning att nettokostnaden inte överstiger tilldelade medel.

Antal anställda

Antal månadsavlönade	2015-12-31	2016-12-31
Totalt antal anställda	162	146
- varav kvinnor	97	83
- varav män	65	63

Bemanningsföretag**Kommentarer till köp av övrig personal:**

Förvaltningen anlitar inte bemanningsföretag.

Bemanning av organisation

Mycket svårt = i princip ej möjligt att tillsätta genom rekrytering. Andra lösningar måste till.

Svårt = möjligt efter flertal rekryteringsinsatser.

Balans = finns ett tillräckligt urval av sökande vid rekrytering.

Lätt = finns ett stort urval vid rekrytering. Sökande finns utan specifika rekryteringsinsatser.

Befattning	Mycket svårt att rekrytera	Svårt att rekrytera	Balans	Lätt att rekrytera
1520: Assistent, läkarsekreterare			X	
3520: Kurator etc			X	
4010: Lärare		X		
4030: Studie- och yrkesvägledare			X	
4510: Kulturarbete etc			X	
1510: Handläggare			X	
4520: Turism. och fritidsarbete			X	
5030: Tekniker			X	
5210: Hantverkare, vaktmäster etc			X	
6010: Måltidspersonal, kock etc			X	
6510: Lokalvård, tvätt, förrådsarb			X	

Lärare blir en allt mer svårrekryterad grupp. Speciellt vissa ämneslärare. Det har också blivit en hårdare konkurrens med den kommunala skolan gällande behöriga lärare. Det är viktigt att arbeta med hela frågeställningen och se över alla faktorer som kan påverka rekryteringssituationen positivt. Det är kopplat till anställningsvillkor, personalförmåner bör tydliggöras samt lönenivå bör ses över i jämförelse med andra folkhögskolor.

Avslutningssamtal

Personalrörligheten är låg, men några medarbetare har avslutat sina anställningar och arbetar nu i annan verksamhet utanför Region Jämtland Härjedalen. Några medarbetare har gått i pension. Avslutningssamtal har genomförts med flertalet.

Jämställdhet, mångfald och diskriminering

Förvaltningen arbetar mycket medvetet med frågor gällande jämställdhet, mångfald och diskriminering speciellt kopplat till verksamheterna uppdrag. För medarbetarna ordnades en föreläsning kopplat till jämställdhet. Mångfald och normkritik där bland annat begreppen tydliggjordes. Det fördes också en diskussion kring kvantitativ och kvalitativa aspekter av jämställdhet och mångfald. Denna föreläsning var en uppstart och arbetet kommer att fortsätta under 2017. Tillgänglighetsplan för område kultur revideras och arbetet med förbättrad tillgänglighet pågår. Samtliga regionala kulturverksamheter har genomfört åtgärder för *ökad tillgänglighet* till lokaler och web. Område Kultur har haft dialog med länets handikapprörelse och engagerat en tillgänglighetskonsult för ytterligare åtgärder i lokaler 2017.

Arbetsmiljö

Arbetsmiljöenkäten

Mätetal	Utfall 2016 (oktobervärde)	Målvärde 2016
Hälsofrämjande mål: arbetsmiljöindex Utgångsvärde: februari 2016 (index 1-6): — Mäts två gånger per år	Okt 4,83 Feb 4,86	Arbetsmiljöindex 4,2 på regionnivå. Förvaltningens målvärde: 4,9

Friskvård

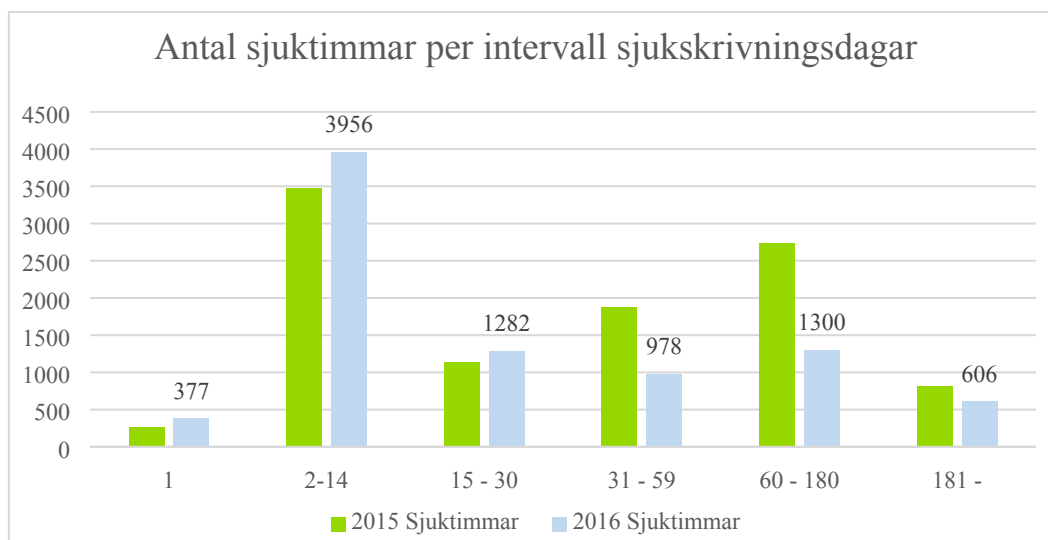
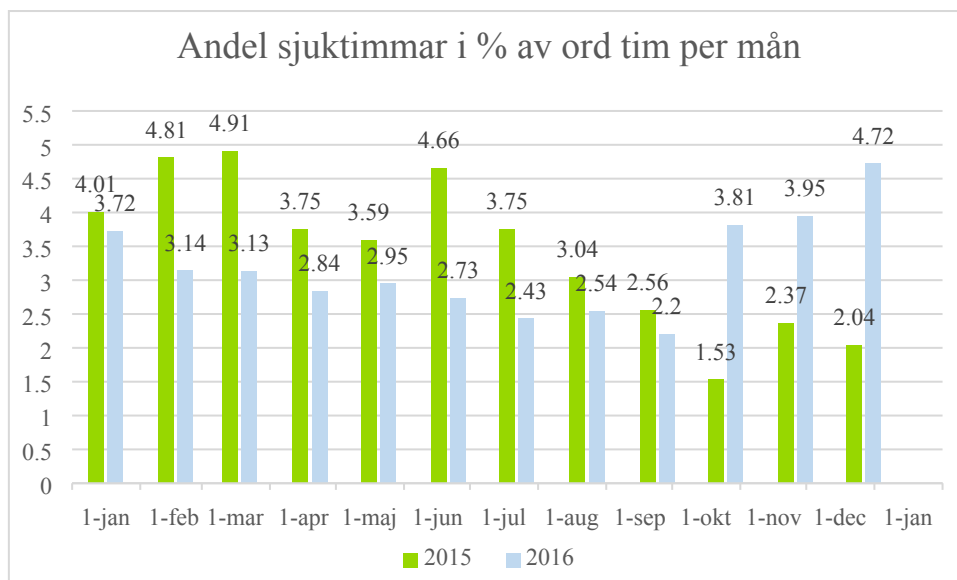
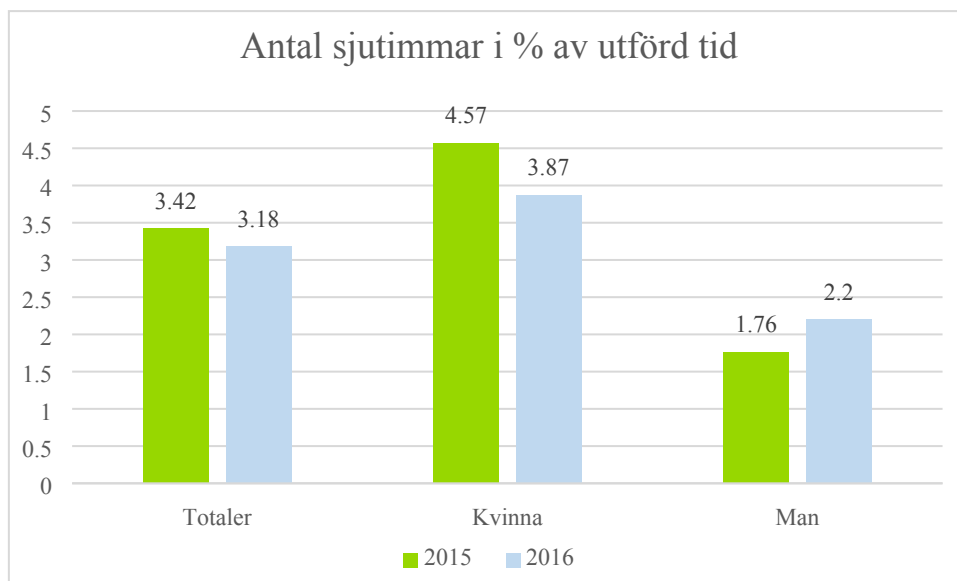
Friskvårdspeng Utbetalt 2016	Friskvårstimme Uttagna 2016
41 408 kr	37,58 tim

Regionala Utvecklingsförvaltningen ett högt arbetsmiljöindex 4,83, i jämförelse med det totala indexet för hela Region Jämtland Härjedalen som är 4,59. Detta trots att det har varit en del oro under året kring flytt av medarbetare i och med omorganisationen som började gälla från årsskiftet 2015/2016. Målet 4,9 är dock inte uppnått. Målet ökat index för bemötande (4,9) är däremot uppnått. Arbetsmiljöenkäten visar att medarbetarna känner stort engagemang (5,32) i sitt arbete och upplever arbetet meningsfullt (5,39). Frågorna kring stödjande förhållande har höga värden. Att det finns fungerande samarbetsformer (4,58), upplevelsen av god stämning på arbetsplatsen (4,91) och att vi bemöter varandra med respekt och utifrån värdegrund (5,0) Dessa värden har ökat sen föregående mätning.

Under året har flera insatser gjorts och Previa har varit inkopplad på vissa delar. Åtgärderna innefattar både individuella åtgärder samt gruppinsatser. Som exempel kan nämnas arbete med kommunikation och förbättrat samarbete samt vissa insatser kring specifika inriktningar som t ex heta arbeten. Det har även gjorts risk- och konsekvensanalyser i samband med flytten och handlingsplaner är upprättade. Skyddsronder är genomförda och handlingsplan upprättad utifrån dessa. Handlingsplanen är ett levande dokument som kommer att arbetas med kontinuerligt under året.

Det har genomförts organisationsförändringar med sammanslagningar av två områden. Detta arbete fortgick under slutet av 2016 även om den formella överföringen skedde vid årsskiftet 2016/2017. Risk- och konsekvensanalys är genomförd och arbete pågår.

Sjukfrånvaro



exempel: sjukskrivningar med längden 2 till 14 dagar genererade totalt 3956 sjuktimmar 2016

Förvaltningens mål för sjukfrånvaron var att vidmakthålla den låga sjukfrånvaron totalt, minska kvinnornas sjukfrånvaro och vidmakthålla männens låga sjukfrånvaro. Det totala målet är uppnått (3,18 %). Kvinnornas sjukfrånvaro har minskat (-0,7 procentenheter), männens sjukfrånvaro har ökat (+0,44 procentenheter). Ökningen bland männen förklaras till stor del av infektioner och planerade operationer. Totalt har de långa sjukskrivningarna minskat vilket förklaras med återgång i arbete efter längre sjukskrivning. Den korta sjukskrivningen har ökat och beror till stor del på infektioner. Sjukfrånvaron har minskat bland de äldre medarbetarna men ökat bland yngre.

Sjukfrånvaron är som lägst i början av året men ökade i slutet av året, vilket förklaras med längre sjukskrivning som ökar andelen sjuktimmar i procent av utförd tid relativt markant.

Previas har anlitats vid flera tillfällen under året både på individ och gruppnivå samt i förebyggande syfte.

Under året genomfördes en enkätundersökning på förvaltningen gällande sjukfrånvaro och hälsofaktorer. Detta i samarbete med fackliga representanter. Enkäten visar bland annat att 43% går till jobbet trots att dom borde sjukskrivits. 33% säger att dom inte har någon att lämna över arbetsuppgifter till vid sjukdom. Medarbetarna visar stort engagemang och känner stort ansvar för sina arbetsuppgifter. Många medarbetare arbetar ensamma med sina uppdrag och har givna tidsramar och andra åtaganden som gör det svårt att överlämna till någon annan. Det finns inte heller vikarier att täcka upp med i den utsträckning som ibland vore önskvärd som till exempel för lärare. Handlingsplan utifrån enkätresultatet är upprättad och innefattar bland annat frågan om överlämnade av arbetsuppgifter vid oplanerad frånvaro, vilket tas upp på medarbetarsamtalet, informera om AFA försäkring samt göra en rutin för sjukanmälan med mera.

Chef- och ledarskap

Antal chefer	2015-12-31	2016-12-31
Totalt	14	12
- varav män	7	7
- varav kvinnor	7	5
Hur många chefer har slutat som chef under året?	0	4
- varav män		3
- varav kvinnor		1
Hur många nya chefer har börjat under året?	1	2
- varav män	1	1
- varav kvinnor		1

Om ni har nyanställt några chefer under året:

Chefsintroduktionsprogrammet följs för alla nyanställda chefer.

Om ni haft chefer som slutat under året:

Tre av cheferna som slutat har nu andra anställningar inom Region Jämtland Härjedalen. En medarbetare har gått i pension. Avslutningssamtal har hållits.

Lön

▪ Löneutveckling %	2015	2016
Individuell	2,34	2,6
Kvinnor	2,65	3,38
Män	1,96	1,73
0-29 år	2,59	4,52
30-49 år	2,51	3,85
50- år	2,26	1,27

Lönerevisionen genomförs enligt övergripande riktlinjer. Ny lön sätts utifrån de utarbetade lönekriterierna. Medarbetarsamtal är genomförda och ny lön presenterad i resultatsamtal.

Ekonomi

Analys av utfall helår 2016

RR	Ack utfall	Ack budget	Bud-Utf Diff	Ack utfall fg år	Ack utf-Ack fg år Diff	Utf ack - Ack fg år %	Årsprognos	Årsbudget	Årsbudg-Årsprogn Diff
Patientavgifter/tandvård	2 443	21 798	-19 355	2 490	-47	-2	1 800	21 798	-19 998
Kommuner o landsting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tjänster, material, varor	18 110	4 276	13 834	18 602	-492	-3	17 612	4 276	13 336
Bidrag	88 878	66 195	22 683	90 308	-1 429	-2	83 974	66 195	17 779
Övriga intäkter	7 825	5 078	2 747	8 331	-506	-6	7 862	5 078	2 784
Summa Intäkter	117 255	97 347	19 908	119 731	-2 476	-2	111 248	97 347	13 901
Lönekostnader	-82 141	-76 734	-5 407	-91 205	9 063	-10	-80 924	-76 734	-4 190
Övr personalkostnader	-1 396	-286	-1 110	-1 786	390	-22	-936	-286	-650
Summa Personalkostnader	-83 538	-77 020	-6 518	-92 991	9 453	-10	-81 860	-77 020	-4 840
Köpt vård	0	-10 767	10 767	0	0	0	-10 267	-10 767	500
Med diagnostik samt övr tjänst	-8 950	-9 167	217	-7 481	-1 469	20	-7 654	-9 167	1 513
Inhyrd personal	0	0	0	-4	4	-100	0	0	0
Läkemedel	0	0	0	-4	4	-100	0	0	0
Sjukvårdsartiklar, med mtrl	-9	0	-9	-8	-1	15	0	0	0
Övr verksamhetsnära kostn	-268 441	-253 954	-14 487	-252 641	-15 799	6	-260 328	-253 954	-6 374
Summa Verksamhetsnära kostnader	-277 400	-273 888	-3 512	-260 139	-17 261	7	-278 249	-273 888	-4 361
Lokaler, el, utrustning, rep	-25 096	-38 635	13 539	-24 725	-371	1	-29 987	-38 635	8 648
Transporter, resor	-1 670	-65	-1 605	-1 618	-52	3	-65	-65	0
Tjänsteresor, logi	-5 657	-2 195	-3 462	-5 897	240	-4	-2 305	-2 195	-110
Övrigt	-21 844	-8 031	-13 813	-23 441	1 597	-7	-19 019	-8 031	-10 988
Summa Övriga kostnader	-54 265	-48 926	-5 340	-55 680	1 415	-3	-51 376	-48 926	-2 450
Avskrivningar	-897	-690	-207	-793	-104	13	-894	-690	-204
Finansnetto	-130	-82	-49	-205	75	-36	-128	-82	-46
Summa Kostnader	-416 230	-400 605	-15 625	-409 807	-6 423	2	-412 507	-400 605	-11 901
Summa Verksamhetens nettokostnad	-298 975	-303 258	4 283	-290 076	-8 899	3	-301 259	-303 258	2 000
RESULTAT	-298 975	-303 258	4 283	-290 076	-8 899	3	-301 259	-303 258	2 000

Analysera årets utfall och redogör för anledningen till ev. avvikelser mot lagd årsprognos och budget :

Den senaste prognosen för årets resultat var något låg jämfört med det slutliga resultatet, 2 000 tkr respektive 4 283 tkr. I förhållande till omsättningen är det dock relativt blygsam differens. Prognosfelet beror främst på osäkerhet kring länstrafikens resultat, vilket påverkar förvaltningen och för höstterminens kostnader för interkommunal ersättning.

En osäkerhet vid budgetläggningen gäller projektverksamheten. Beroende på beslut hos de externa finansiärer vi söker stöd hos så kommer både kostnader och intäkter att avvika från budgeten (högre kostnader och högre intäkter).

Omsättning, regionbidrag och resultat per område.

Område	Omsättning	Varav Regionbidrag (nettobudget)	Resultat
Förvaltningschefen / förvaltningsgemensamt	8 970	5 740	+ 955
Näringsliv	31 932	22 343	+ 132
Infrastruktur och Kommunikationer	193 647	193 397	+ 1 299
Kultur	81 759	54 836	+ 226
Välfärd, klimat och kompetens	79 532	26 942	+ 1 671
SUMMA	395 840	303 258	4 283

Årets resultat uppgår till ett överskott om 4 283 tkr. Överskottet består främst av:

- Noggrann personalplanering i samband med nya uppdrag + 500 tkr
- Nettointäktsökningar folkhögskolor + 712 tkr
Såväl relevant som konferensverksamhet ökar
- Projektmedel infrastruktur och kommunikationer + 798 tkr
Projektverksamheten väntas åter till normal nivå 2017.
Behovet inom området är mycket stort.
- Stor återhållsamhet med medel för särskilda insatser + 900 tkr
- Interkommunala ersättningar folkhögskolor + 1 204 tkr
Kostnaderna kan variera kraftigt mellan åren

Investeringar

Områdena ska redovisa en uppföljning på den detaljeringsgrad som fullmäktige fastställt budgeten på. Fastighetsinvesteringarna ska också redovisas på den nivå som dessa fastställdes i Finansplan 2016.

Sammanställning av områdets investeringar

Belopp i tkr	Utfall helår 2016	Planerat helår 2016
Objekt över 250 tkr	-	-
Utnyttjat av områdets pott för investeringar under 250 tkr	62 tkr	-
Konstnärlig utsmyckning	337 tkr	507 tkr
Totalt	399 tkr	

Förvaltningens investeringar 2016 har dels varit oplanerat utbyte av köksutrustning, på grund av haveri, dels konstnärlig utsmyckning i samband med byggprojekt och lös konst.

Uppföljning av aktiviteter

Aktiviteter samhälle

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Tjänstemannastöd i de internationella politiska nätverken.		Tjänstemannastödet i de strategiska internationella frågorna har utöver stöd i de internationella politiska nätverken inneburit stöd även i Mid Sweden European Office styrelse och ägarråd.
Utveckla sekretariatet för Europaforum Norra Sverige.		Sekretariatet för Europaforum har utvecklats bl.a. genom införandet av en beredningsgrupp, gästföreläsare på rapportörmöten och kontakter med de norrländska ledamöterna i EU:s regionkommitté.
Arbeta fram en form för strategiska internationella samordningsmöten.		En form för strategiska internationella samordningsmöten är framtagen men ännu inte sjuksatt. Samordningsmöten ska framöver vara en del i förvaltningens årshjul för internationella frågor och det första mötet kommer hållas 2017.
Fastställa verksamhetsinriktning för Mid Sweden European Office för 2016 och framåt. Bland annat ska en strategi för kontorets roll i påverkansarbetet formges.		Verksamhetsinriktningen för Mid Sweden European Office är framtagen. För att konkretisera, definiera och vässa kontoret arbetas det kontinuerligt med årliga verksamhetsdirektiv i bland annat styrelsen och ägarrådet. Förtydligande: strategin för kontorets påverkansarbete som nämns i förvaltningschefens verksamhetsplan är ett uppdrag som åligger medarbetarna på representationskontoret – inte på ägarorganisationerna.
Etableringsfrämjande verksamhet		Projektet Etableringsfrämjande samverkan har under 2016 kommit igång och levererat resultat. 7 företagsetableringar med 76 arbetstillfällen fördelat på 43 kvinnor och 33 män. Projektet pågår till 2018-06-30.
Socialt företagande		Förstudie om socialt företagande har genomförts med stöd av Tillväxtverket. Ansökan om ett genomförande projekt har inlämnats till Tillväxtverket, bedömningen är att vi får ett positivt utfall. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att driva socialt företagande.
Smart industri		Förstudie genomförs i nära samarbete med näringslivet. Vi kommer att lämna in en ansökan om genomförandeprojekt för att få företag mer digitaliserade/robotiserade och mer internationaliserade för att möta dagens och morgondagens konkurrens.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Projektet Mittstråket		Regionen har under året medverkat i ett antal samarbeten och projekt för att förbättra transportinfrastrukturen i och till Jämtlands län. Det största av dessa är projektet "Mittstråket". Detta projekt omfattar totalt 323 Mnr, varav cirka hälften utgörs av stöd från europeiska regionalfonden. Projektet syftar till förbättringar av det viktiga transportstråket mellan Sundsvall och Storlien (och i sin förlängning till Trondheim) och innehåller bland annat medel för investeringar i både Mittbanan och väg E 14. Länsstyrelsen Västernorrlands län är projektägare och Trafikverket, kommunerna efter stråket liksom Region Jämtland Härjedalen är medfinansierare.
Projektet KITE – regional samverkan inom Kompetens, IT och eFörvaltning (Regionen, kommunerna och förbunden)		Projektet startades upp under hösten. Ett första resultat var beslutet om att formen för samverkan ska vara gemensam nämnd under Region Jämtland Härjedalen och arbetet att prioritera bland möjliga samverkansobjekt påbörjades under sen höst.
Projekt DNSSec		Under året har bl.a. ett projekt avslutats som implementerat verktyg för en säkrare internettrafik inom Länsnod Z som är en trafikväxlingspunkt för datatrafik mellan länets kommunala verksamheter.
Utveckla kulturens roll för hälsa, delaktighet, inflytande och personlig utveckling Delmål se nedan		Ett gott resultat utan att kunna jämföra med året innan.
Referensgrupper inom scenkonsten för ökad delaktighet (Estrad Norr) Questback enkät		Rådgivande grupper, kv och m, ej beslutande. Uppföljning nöjdhet arrangörer
Genomföra Kultur i värden-program och särskilda programaktiviteter för seniorer		45 framträdanden samtliga kommuner samt Filmturné för seniorer
Utveckla det konstpedagogiska arbetet med ensamkommande barn (Bildkonsten)		17 workshops 5 kommuner, introduktionsklasser, särskola, 5 workshops ensamkommande flickor, Åre k
Arrangörsutvecklingsarbete med särskild inriktning på unga arrangörer och nyanlända		Filmpool/Riksteatern; 5 tillfällen, samarbete studieförbund, ungdomssamordnare mfl.
Öka möjligheten att arbeta med regionens konst inom hälso- och sjukvården		Sex regionenheter fått konstnärlig rådgivning varav 1 samisk profil, depositioner, Primusrum mm
Utveckla det pedagogiska arbetet med nyanlända och ensamkommande barn, övrigt		Next level Fridays för unga. Kulturbussen 300 deltagare, 17 konstworkshops integrationsklasser
Samverka för insatser i regionala integrationsarbetet		430 deltagare i 18 workshops i samverkan med lokalsamhället
Fördjupat samarbete med kommunerna avseende barn, unga, äldre och utsatta grupper. (Regionplan)		Barn och utbildning har intern och extern samverkan mellan funktioner och arenor om länets samverkan/utveckling av frågor rörande barn och unga. Samverkan uppstår då någon aktör finner behov att samverka. Denna samverkan är mellan skolan, socialtjänst och hälso-och sjukvården.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Bra och välutvecklat mottagande av alla nya länsinnevånare. (RUS) Projektet Integration Jämtland Härjedalen		Andelen nyanlända har ökat från 800 till 1000 personer.
Samordningsuppdraget för Buz - Barn och utbildning Jämtlands län där Jämtlands gymnasieförbund och länets kommuner medverkar med skolchefer och politiker från berörda nämnder i kommunerna.		Under mandatperioden 2014-2018 har Buz fyra prioriteringar: Kompetensförsörjning, Skolstrukturfrågor, Kvalitetsarbete och Nyanlända/integration Exempel på genomförda aktiviteter under 2016: Start av kampanjen Skolkören - attitydpåverkan av läraryrket, beslut att förskolläraryrket förläggs till Östersund med start 2017, uppvaktning till utbildningsdepartementet angående fjärrundervisning, i samarbete med Regionalt Utvecklingsnätverk behovsanpassat utbildningar inom området nyanländas lärande.
Projektet PlugIn 2.0, Syftet är att öka kunskapen om studieavbrott i gymnasieskolan samt att möjliggöra bestående förändringar på strukturell nivå som innebär minskade studieavbrott.		Projektet har 2016 fem skolor som projektverkstäder i Härjedalen, Åre, Strömsund, Ragunda, och Bergs kommun. Utveckla arbetsmodeller, pedagogik/lärande och organisation i berörda kommuner och då genom att arbeta utifrån plugIns framgångsfaktorer och ett intersektionellt perspektiv. Medverkar också i projektets nationella delar så som i PlugInnovation.
Earl All Europeiskt nätverk för livslångt lärande. www.earlall.eu		Medverkar i styrelsen och handhar kassörskapet. Nätverket aktivt i flera gemensamma projekt runt integration, yrkesutbildningar, lärling, vägledning mm.
Nära samverkan med kommuner och näringsliv gällande inflyttning och rekrytering		Dialoger och inspel förs med kommunerna inför kommande inflyttarkonferens. Rekrytering för en samordnare för demografi och inflyttning är genomförd och arbetet under hösten har utöver inflyttarkonferensen centerats till kartläggning av nuläge och behov av utveckling.
Medverkar i arbetet för fossilfritt 2030 förstudie om infrastruktur av laddstolpar förstudie för fastighetsinvesteringar nätverk kommunala fastighetsbolag nätverk kommunala VA utökad energi- och klimatrådgivning energicoach genomför projektet SOLELBILAR Projektet BioOil		
Särskilda prioriteringar i folkhälsoarbetet ska vara att främja den psykiska hälsa samt att förebygga psykisk ohälsa hos unga		Under oktober månad färdigställt analys och handlingsplan för psykisk hälsa. Plan och analys pekar ut områden som särskilt utsatta grupper, samverkansbrister, styrning-lednings förslag. L-ifo. SVOM tar beslut om förbättringsåtgärder.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Kunskapsspridning om att minska barns exponering av kemiska ämnen		Giftfritt Jämtland Härjedalen med samordningsansvar i länet har haft uppstartsmöte, lanserat www.giftfrittjamtland.se och föreläst i Ragunda och Östersunds kommun. Facebook (Giftfritt Jämtland Härjedalen) och websida används för kommunikation. En sammanställning om XRF-mätning som stöd för Spillotekets verksamhet och för en förskola i Östersunds kommun finns. Ett samarbete med ansvarig för upphandling av varor till förskolor i länet är påbörjat med syfte att förenkla val av produkter med låg belastning på hälsa och miljö.
Ett aktivt ledningsarbete inom Klimatrådet		Klimatrådet har under perioden arrangerat en workshop för Samverkansgruppen. Syftet har varit att stödja deltagarna att hitta samarbetspartners och identifiera samordningsvinster. Sekretariatet har därefter arbetat med att stödja arbetsgrupperna att arbeta vidare med de projektidéer som utvecklades och andra behov som identifierades. Under samma period har styrgruppen träffats vid två tillfällen för övergripande frågeställningar kring Klimatrådets aktiviteter och inriktning.
Verka för en effektivare användning av energi och för ökad produktion av förnybar energi.		Uppstart av nätverket, "Energieffektivisering i fastigheter" för fastighetsägare, fastighetsansvariga och personer som arbetar med energi i fastigheter på fastighetsbolag och offentliga organisationer mm. Nätverket finansieras av projektet Build2LC. Energikontoret är Energimyndighetens samverkanspart i projektet Energieffektiviseringsnätverk för företag. Projektet startade under 2015 och pågår till dec 2018. Syftet med projektet är att i nätverksform stötta företag för ett systematiskt energiarbete. Inom projektet Noder för energikartläggning genomförs informationsaktiviteter och stöttande administrativt arbete för att hjälpa företag att söka stöd för energikartläggning. Energikontoret har bidragit till att företag och kommuner i Jämtland Härjedalen beviljats investeringsstöd från klimatklivet med cirka 7,3 miljoner kronor.
Verka för ökat antal laddstolpar i länet och produktion av fordonsbränsle av resurser i regionen		Ämnet har tagits upp med Klimatrådets samverkansgrupp, vilket resulterat i att Region Jämtland Härjedalen avser söka medel för förstudie om infrastruktur av laddstolpar i länet.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Verka för ökad samordning av stöd till produkt- och företagsutveckling inom miljöteknik		Under perioden avslutades projektet "Samordning biogas", vars syfte bland annat varit att samordna biogasproducenter och företag inom bland annat livsmedelsindustrin (ex. mejerier, slakterier) samt att stödja näringslivet att skapa möjligheter för hygienisering av de restprodukter som de ger upphov till. Projektet har gett resultat i att flera biogasproducenter nu tar emot restprodukter från Arlas mejeri, och ett samarbete mellan biogasproducenterna, Östersundshem och Jämtkraft. Det regionalt baserade biogasföretaget MMG konsult har efter att projektet avslutades påbörjat produktutveckling för att ta fram en mobil hygieniseringsanläggning i samarbete med ett livsmedelsföretag.
Synliggöra hållbarhetsarbetet som en naturlig del i ökad attraktionskraft både nationellt och internationellt		Arbetet inom mittnorden i miljö, klimat energi gruppen har också som mål att genom gemensamma aktiviteter stärka bilden av de mittnordiska regionernas arbete för en ekologisk hållbar samhällsutveckling. Arbetet leds av regionen. Inom EFNS (europa forum norra Sverige) deltar vi i tjänstemannagruppen för energi, klimat och miljö. Gruppen förser politiken med adekvat omvärdsbevakning samt utarbetar positioner inom området som har beröring med beslutade politiska prioriteringar. ENCORE, dvs de regionala miljöministrarna inom EU har också som huvudfokus samverkan och påverkan gentemot EU kommissionen
I samarbete med övriga Region Jämtland Härjedalen stimulera innovationer inom sjukvård och omsorg		VälTel - Mixed Zone för Välfärdsteknologiska TestLab är ett Interregprojekt som beviljats ca 26 miljoner kronor i utvecklingsmedel fördelat mellan Norge och Sverige. Region Jämtland Härjedalen och Helse Nord-Trøndelag är huvudsökande med samtliga länets kommuner i Jämtlands län och Kommunförbundet i Västernorrland som medsökande. Projektet leds av FoUU och kommer att starta 1 september 2016 och pågår under 3 år. Mer än 30 företag i Sverige, SKL/Inera och Norska HelseDirektoratet är involverade i ansökan. Projektets huvudmål är att skapa en långsiktig arena för kunskaps- och erfarenhetsutbyte som kan bidra till att lösa vård- och omsorgsutmaningar i Mitt Norden med hjälp av välfärdsteknologi.

[illegible]

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Arbetet utifrån den regionala strategin för ökad inflyttning och förbättrad integration fortgår med statistik och analyser kring integration och dialoger i regionala nätverk för att hitta prioriterade utvecklingsområden. Dialog med nationell nivå.		Uppföljning av integration i länet och att ta fram indikatorer på att mäta detta. Arbetet pågår och fortsätter i dialog med kommunerna under 2017. Dialoger inom förvaltningen för att utveckla arbetet horisontellt och föra in frågan på fler agendor och regionala nätverka. Arbetet har pågått under hösten och fortsätter under 2017. Dialog och erfarenhetsutbyte med andra regioner och på nationell nivå angående regionens roll när det gäller integration under hösten -16 och fortsätter under våren -17.
Projektansökningar till socialfonden. Projektet Yrkespråk för kompetensutveckling av SFI-lärare och yrkeslärare i samverkan. Även projekt med lågtröskelverksamhet till arbete. Öppen Arena där nyanlända är en av målgrupperna. Projekten är en samverkan med kommunerna i länet samt arbetsförmedlingen.		Projektet har arbetats fram tillsammans med kommuner och andra berörda myndigheter. Projektet beviljades i december 2016 och startar i april 2017.
Utveckla samverkan med Hälso- och sjukvårdsförvaltningen och staben		Styrgruppsmöten gällande asyl- och flyktingfrågor och arbete med att ta fram Plan för mottagande av asylsökande och nyanlända. Arbetet fortsätter tillsammans med staben 2017.
Regionen leder och samordnar ESF projektet Integration Jämtland Härjedalen med insatser för att utveckla och förbättra integrationen både kvalitativt och kvantitativt. Mobilisera civilsamhället, föreningar och enskilda i arbetet med integration och ökad mångfald.		Samtliga kommuner samt Af medverkar. Projektverkstäder i varje kommun som arbetat med att stärka etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända. Olika teman i olika kommuner. Samverkan och ett lärande sker mellan kommunerna. Projektet är integrerat i kommunernas ordinarie verksamhet med nyanlända och region Jämtland Härjedalen är projektägare och samordnar verksamheten.
Skol-IT Zonline Zappa		Avtal Tecknande av tjänsteavtal för drift av zappaplattformen mellan RJH och Tieto Sweden AB Förvaltningsavtal och driftavtal har sammanförts till ett avtal, vilket har förlängts till 2018-12-31 Omfördelning av kostnader inom förvaltningsavtalet Utveckling/Utbildning Införande av nya rutiner för arkivering/avaktivering av konton i Zappa och G Suite Andra utvecklingsinsatser som har diskuterats och som kommit på förslag från kommunerna är införande av tjänster för Skolfederation, Single Sign On samt tvåfaktorsautentisering Utredning har genomförts om utveckling i form av att bygga om rollhanteringen så att personer kan ha flera roller samtidigt.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Utveckla statistik och analysavdelningen		Projektet "Analyssamverkan Norr" med övriga norrlandslän med att ta fram ett nytt ramverk för uppföljning, utvärdering och lärande då det gäller tillväxtarbetet i regionerna. Jobbar med "Läget i länet" att ta fram relevant underlag med indikatorer för att mäta målen i den regionala utvecklingsstrategin. Stödjer övriga verksamheter med statistikunderlag och enkäter. Är administrativ hjälp till LärCentrum i kommunerna då det gäller redovisningar inom de statliga satsningarna Yrkesvux mm.
Utveckla vidare den regionala Kompetensplattformen för tryggad kompetensförsörjning och tillväxt i länet. Insatser för bättre matchning mellan tillgång och efterfrågan på kompetens.		Kompetensplattformen har under 2016 jobbat med fyra fokusområden: - Studie och yrkesvägledning på grundskolan - Framtagande av Regionala rekommendationer - Stöd till kommunerna i framtagande av Huvudmannaplaner - Attityder till högre studier - Nystart för Strategigrupp för övergångar till högre studier - Kartläggning av vad som görs inom området av Mittuniversitetet, Region Jämtland Härjedalen samt Östersunds kommun - Lärcentra 2.0 (se under aktiviteten "Utveckla Lärcentra") Strukturer för ökad matchning - Genomförande av bransch- och matchningsdialoger - Utbildningsplanering för integrationsområdet - Omvärldsbevakning - Framtagande av kunskapsunderlag - Genomförande av erfarenhetsutbyten Övrigt Stärka samverkan internt på Region Jämtland Härjedalen inom området Kompetensförsörjning för att kunna bli så framgångsrika och effektiva i vårt arbete som möjligt.
Utveckla förutsättningarna för mer näringslivsanpassade utbildningar tex yrkeshögskolan och lärlingsutbildning.		Kompetensplattformen driver ett YH-nätverk som har haft 5 träffar under året. Representanter från nätverket har deltagit i en informationsinsats till studie- och yrkesvägledare, vi har gemensamt tagit fram ett marknadsföringsmaterial och vi har haft med Myndigheten för Yrkeshögskola på ett möte där de har informerat om förändringar inom yrkeshögskolan. Se LärOm

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Utveckla lärcentra och vuxenutbildningen i regionen. Implementera det operativa programmet för livslångt lärande		Lärcentra 2.0 har under 2016 Genomfört en nulägesanalys gällande Lärcentras möjligheter med MOOC (= massiv open online courses) Utvecklat gemensam kommunikation och marknadsföring bland annat genom framtagande av ny hemsida, deltagande i mässor, framtagande av ett inspirationsmaterial och genomförande av informationskvällar Genomförande av förstudie för regional studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildningen
Projektet LärOm, vars syfte är att utveckla studie- och yrkesvägledningen i grundskolan i regionen med gemensamma riktlinjer och handlingsplaner för skolorna och att undersöka förutsättningar för lärlingsutbildning ur ett näringslivsperspektiv.		Studie- och yrkesvägledning Med avstamp i de Regionala rekommendationerna och kommunernas huvudmannaplaner startat processer i sex grundskolor att ta fram egna planer för arbetet med studie- och yrkesvägledning. Genomgångar för lärare och rektor om vad studie- och yrkesvägledning är Diskussion och utbildningsdag kring den könsuppsdelade arbetsmarknaden Lärande i Arbetslivet Sammanställning av en företagargrupp som kommer att bidra med sin input till ett lärlingsupplägg. Uppstartsträff tillsammans med företagen och kontakter med diverse offentliga instanser.
Nära samverkan med kommuner och näringsliv gällande inflyttning och rekrytering		Dialoger och inspel förs med kommunerna inför höstens inflyttarkonferens. Rekrytering för en samordnare för demografi och inflyttning är genomförd och arbetet kommer att intensifieras under hösten 2016.
- Etablera en samverkansplattform för att implementera resultaten från UCCN2016		Genom Östersunds/Jämtlands medlemskap som gastronomisk stad i UNESCO Creative Cities Network, har regionen möjlighet att profilera sig inom Kreativa näringar (KKN), en starkt växande sektor i världen. Från 2010 har medlemskapet i UCCN använts som ett verktyg för regional utveckling i marknadsföring, kontaktskapande och utbyten av kulturföretagare, och organisationer inom mat, kultur och turism. Medlemskapet för Östersund/Jämtland har från starten drivits som en regional fråga, där stad och land, Östersund och länet samverkar runt gemensamma mål inom temat mat/gastronomi, kultur och turism. Huvudaktörer i samarbetet är RJH, Östersunds kommun och Mittuniversitetet där det projekteras för internationella projekt (Horizon 2020 indikativ budget 20-20 MSEK) och regionala projekt inom strukturfonderna och även inom EUs territoriella program.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Arbete för att etablera ett strukturfondsprojekt för att möta den demografiska utmaningen i regionen.		Projektet med arbetsnamnet "Demografisk balans Jämtland 2030" syftar till att skapa förbättrade möjligheter för fler människor att bo och verka i regionen. En samlad bild kring länets framtida arbetskraftsförsörjningsbehov och inflyttningsstrategier och samverka nära inom området för att skapa de nya arbetstillfällena som är nödvändiga för att hejda befolkningsminskningen och att attrahera inflyttare och företag. Att bryta befolkningsminskningen och att varaktigt öka sysselsättningen för att bibehålla skattefinansierad välfärd för medborgarna och ett attraktivt företagsklimat. Projektet bygger på resultaten från tidigare demografiprojekt 2014-2015 som var en kartläggning av aktörer och behov inom temat. Projekt Demografisk balans 2030 kommer att bygga vidare och arbeta med operativa mål inom marknadsföringsfunktioner och verktyg, matchning av jobb och rekryteringsfunktioner för regionala företag.
- Färdigställa revidering av matstrategi på uppdrag av RUN, som ett underlag för framtida projekt inom temat mat/gastronomi, kultur och turism		Lägesrapport ang revidering av den regionala matstrategin 20161209 Uppdraget att revidera den regionala matstrategin beslutades av RUN 20160301 för genomförande inom projekt Creative Region of Gastronomy. (§ 47 Revidering av regional matstrategi Jämtland Härjedalen (RUN/405/2015): Arbetet beräknas ta ett år i anspråk, och utföras inom ramen för projekt "Creative Region of Gastronomy", och deltagande organisationers uppdrag. Ett underlag tas fram till hösten 2016, som sedan förankras regionalt genom olika remissrundor, synpunkter kommer även att tas in från nationell och internationell nivå och kopplas samman med arbetet med arbetet med en nationell livsmedelsstrategi. Den nationella strategin tar utgångspunkt i Konkurrenskraftutredningen (SOU 2015:5) som kom i mars 2015. Under hösten 2016 har det genomförts workshops i varje kommun i länet för att fånga upp det kommunala perspektivet och deras inspel till den regionala strategin, nuläget i varje kommun har gått igenom genom att illustrera vilka företag som finns i hela värdekedjan och vart dessa finns rent fysiskt. På mötena har det deltagit personer från politiken, offentliga tjänstemän och företagare från olika delar av matens värdekedja. Ambitionen är att det tas beslut i RUN i mars/april och förslaget att den nya strategin presenteras i samband med Skördefesten i början på oktober 2017.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Etablera samverkan med regionala evenemang för att erbjuda lokala och hållbart producerade matprodukter under evenemangen, ska genomföras i samverkan med besöksnäringen		Arbetet bedrivs som ett delprojekt inom projekt "Creative Region of Gastronomy, med Torsta AB som projektägare. LRF är ansvarig för delprojektet.
Arbeta för högre andel av lokalt producerad mat i offentliga miljöer i regionen.		Arbetet görs i samarbete med Torsta AB - kunskapscentrum för de gröna näringarna i bolagsform som ägs till 40% av RJH. Aktiviteten syftar till ett bättre utbud för regionens invånare inom offentlig verksamhet samtidigt som lokala och regionala matproducenter kan få tillgång till en större marknad, huvudsakligen genom att arbeta med upphandlingsrutiner. Arbetet har rönt internationell uppmärksamhet och har valts som ett "Good Practice" inom UNESCO Creative Cities Network.
Verka för ett nordiskt samarbete inom UNESCO Creative Cities Network för att höja attraktiviteten hos nordiska medlemmar, för att gynna företagsamhet och inflyttning		The UNESCO Creative City Network (UCCN) of the Nordic countries is a proposed platform to promote cooperation and exchange among creative cities in the Nordic countries and in the world, as well as to support a variety of organizations such as local governments to spread and develop the creative sectors in the Nordic countries and play a role as a hub function of exchanging information, knowledge and experience on the UCCN cities of the world. The overall aim of the cooperation is to strengthen cooperation with and among Nordic cities that have recognized creativity as a strategic factor of sustainable development as regards economic, social, cultural and environmental aspects. The project will focus on mapping the importance of culture and creativity as vital and transformative drivers of sustainable development, and to follow the guidelines of the New Urban Agenda including the integration of culture in urban and regional development, following UNESCO strategies especially highlighted in the Hangzhou/Östersund declaration confirmed in the 10th annual meeting in Östersund 14-16 September 2016.
Arbeta för internationalisering och export av tjänster och produkter inom temat mat/gastronomi, kultur och turism.		Regeringen har startat initiativet "Team Sweden" för att gynna internationalisering och export av tjänster och produkter från Sverige för att öka Sveriges exportinkomster. Region Jämtland Härjedalen är handplockad som medlem i gruppen som arbetar inom temat kultur och kreativa näringar tack vare regionens stora internationella nätverk, uttryckt genom medlemskapet i UCCN. RJH är en av tre regioner som är representerade, övriga av de trettio kallade kommer från departementen, privata företag och olika organisationer inom KKN i Sverige. Team Sweden gruppen kommer att träffas fyra gånger per år, och arbetar i olika arbetsgrupper.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
- Tillsammans med Östersunds kommun verka för en attraktivare stadskärna.		Trenden med stadskärnor övergivna av turister och andra besökare på grund av att handel och aktiviteter flyttat till andra ställen är i vår region ett hot mot attraktiviteten för Östersund, men även för hela regionens utveckling. Östersund är inte ensamma om problematiken, det är ett globalt problem för städer över hela världen, där RJH med sitt globala nätverk inom kultur och kreativa näringar kan hjälpa till att förmedla erfarenheter från städer i världen. Under planering är ett samarbete inom Unitwin/UNESCO via Mittuniversitetet Östersund för ett internationellt seminarium i projektet som ägs av Östersunds kommun.
- I samarbete med nationella aktörer, arbeta för att implementera FNs 17 globala utvecklingsmål, i samarbete med UNESCO.		FN har lagt fast 17 Globala utvecklingsmål, som ersätter de tidigare Milleniemålen http://www.un.org/sustainabledevelopment/ och för alla dessa är det tydligt uttalat att uppdraget att agera för uppfyllandet även är ett regionalt uppdrag. Nationalstaten har inte rådighet över flertalet av de processer som måste vridas eller skyndas på för att nå målen, det krävs en större närhet till de regionala förhållandena för att kunna utforma rätt politik. I arbetet kommer fokus all ligga på "Goal 11-Urban sustainable development", som sammanfattades under arbetet under UCCN2016, årsmötet i Östersund,, "Östersund Declaration".
Under 2017 tillsammans med Östersunds kommun leda den internationella gastronomigruppen på 18 medlemmar, och delta i UNESCO Creative Cities Network styrgrupp.		Inom FN-systemet finns ett flertal olika sakområdesgrupperingar. Ett sådant är UNESCOs Creative City Network som är globalt täckande och har som medlemmar – efter ansökan och noggrann internationell validering – städer/regioner som är särskilt framstående inom en av sju områden. Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen är enda svenska deltagare i nätverket och det inom området gastronomi. Under 2017 leder vi den globala styrgruppen för de 18 gastronomistäderna fördelade på 15 länder. Arbetet innebär samordningsansvar, sitta i UCCN styrgrupp so representant för gastronomigruppen, ansvar för utvärdering av nya medlemmar inför call 2017, samt att kontakt och informationsansvar regionalt, nationellt och internationellt.
Följa det europeiska arbetet inom DCRN, "Demografic Change Regional Network", som arbetar aktivt med demografifrågor på en europeisk plattform.		Den demografiska utmaningen med utflyttning av människor och företag från Europas landsbygd till starka urbaniserade centra är ingen svensk företeelse utan en global trend. Inom Europa satsas stora resurser på att hålla glesbygden levande bland annat genom att finansiera olika program inom Eus fondsystem. Genom att hålla kontakt med europeiska regioner inom olika nätverk, där DCRN är ett, så kan vi ingå i partnerskap för att driva projekt och initiativ för att motverka utarmningen av vår region på människor och kapital. Arbetet med de internationella nätverken ska infogas med etableringen av ett strukturfondsprojekt, alternativt initiativ inom Interreg Europe tillsammans med europeiska partners.

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Tillsammans med Östersunds kommun driva delprojektet inom huvudprojekt "Creative Region of Gastronomy", med målet internationalisering och export av produkter från jordbrukets värdekedjor.		Länets medlemskap i UNESCO Creative Cities Network ger det regionala näringslivet möjlighet till internationella utbyten inom mat/gastronomi, samt övriga KKN sektorer t.ex. musik, design, litteratur, hantverk etc. Aktiviteten syftar till att använda UNESCO Creative Cities Network som ett verktyg för affärskontakter och kompetensöverföring mellan regionala företag/entreprenörer i den kreativa och kulturella sektorn och företag på en internationell marknad. I detta projekt ligger fokus på att företagen skall öka sin lönsamhet t.ex. genom att exportera produkter eller tjänster. I nuläget är det svårt att säga exakt vilka produkter detta kan bli utan det behövs fler kontakter med utländska marknader och kunder. Ett redan etablerat nätverk som kan ge viktiga kontakter och mer kunskap är UNESCO Creative City Network, där länet är en av 116 medlemmar. Det långsiktiga arbetet inom UNESCO Creative Cities Network innebär att Regionens företag kan få tillgång till marknadsföring, nya affärsnätverk och konkreta samverkansmöjligheter där privat och offentlig sektor samverka för bästa synergi. En ytterligare exportmöjlighet är att sälja modeller och metoder för hur man kan jobba med utveckling av gastronomiområdet i stort. Aktuella nätverk är företag inom jordbrukets värdekedjor, företag inom kultur och kreativa näringar och inom turism och upplevelseindustrin. Företag inom andra branscher kan också bli aktuella. Handelskammaren mitt kommer att delta i projektet med kompetens och nätverkskontakter.
Projekt Craft Reach drivs för att etablera ytterligare tre Économusée i regionen.		Genom Norra Periferiprogrammet har några hantverksbutiker/-tillverkning i länet blivit certifierade enligt en kanadensisk modell, Économusée, vilket inneburit ökad omsättning. I regionen drivs arbetet i projekt "Craft Reach", som är ett följdprojekt till tidigare "Craft International". Målen är att under 2017 certifiera tre ytterligare företag utöver de tre tidigare företagen certifierade under projekt "Craft International". Utöver målet med att certifiera företag och marknadsföra dessa, så finns mål med kompetensöverföring till unga och även att låta äldre personer delta i verksamheten för att bidra till samhällsutvecklingen.
Samverkan inom Eus ERASMUS program för utbyte av aktörer inom temat mat/gastronomi, kultur och turism.		Syftet med projektet är att genom samverkan inom EUs ERASMUS program för utbyte av aktörer inom privat och offentlig sektor inom för regionerna prioriterade områden, skapa förutsättningar för kompetensöverföring inom sektor mat/gastronomi, kultur och turism. Specifika mål är att identifiera styrkor och svagheter i respektive regioner inom det valda temat som leder till bättre samverkan regionalt. Pågående är ett utbyte av grundskoleelever mellan Bergen/Norge, Dénia/Spanien, Parma/Italien och Östersund på temat gastronomi.

Aktiviteter medarbetare

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts och vad som planeras inom 2016
Lean ska användas i hela organisationen. Alla verksamhetsplaner på områdes- och enhetsnivå ska innehålla aktiviteter utifrån Lean's principer		Under 2016 utarbetade aktivitetsbeskrivningar, för 2017 utgår från LEAN:s principer. De flesta enheter håller veckovisa möten för styrning och förbättring av verksamheten. Dialog om förbättringsarbete värdegrund med mera genom APT och på enhetsnivå. Leancoach har varit engagerad i förbättringsarbete under våren.

Aktiviteter miljö

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Miljö ska diskuteras löpande vid APT		Miljö diskuteras ofta på APT. Två av regionens anvisade miljöfilmer har setts av många medarbetare. Filmvisning fortsätter 2017.
Miljöstrateg har deltagit vid APT		Återkoppling enhetens positiva resultat resor mm
Minska beroendet av fossil energi		Inom bl.a. projektet Solelbilar, energ.i- och klimatrådgivningen och en förstudie för laddinfrastruktur har informationsaktiviteter, rådgivning och samverkansmöten med berörda parter arrangerats för att öka andelen elektrifierade fordon i länet.
Ökad produktion av förnybar energi		Inom bl.a. projektet Solelbilar och energi- och klimatrådgivningen har flertalet föreläsningar, informationsaktiviteter och rådgivning arrangerats för allmänhet och företag för att öka installationen av solceller.
Energieffektivitet inom boende/byggande		En flerårig insats har påbörjats för att öka energieffektiviteten inom befintliga bostadsbestånd samt nyproduktion. Detta sker genom projektet Build2LC, samt nätverksprojekt för offentliga bostadsbolag.

Aktiviteter jämställdhet

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-12-31	Beskrivning av vad som gjorts
Diskuterats på APT x 2. V-områden tagit fram mål 2017		Under 2016 har alla områdens APT diskuterat jämställdhet. På personalmöte för alla medarbetare hölls en längre föreläsning av en mycket meriterad föreläsare. Ett inslag som upplevdes intressant och tankeväckande. Webb-baserad obligatorisk utbildning (enskilda studier) pågår

Aktiviteter verksamhetsresultat

Uppföljning av aktiviteter	Läget 2016-08-31	Beskrivning av vad som gjorts och vad som planeras inom 2016
Daglig visuell styrning ska införas på alla enheter.		PULS-möten med PULS-tavla har införts under 2016 på ett flertal av förvaltningens enheter.
Tjänsteresor och interna transporter inom Region Jämtland Härjedalens alla verksamheter ska minska samt ska verksamheterna välja teknik och transportsätt, så att regionens klimatpåverkan från tjänsteresor och transporter minskar.		Kostnadsmässigt ligger nivåerna för flyg, tåg och bil på samma nivå 2016 som 2015. Förvaltningens uppdrag kräver mycket resande och alternativ till flyg finns långt ifrån alltid. Viss ökning av resefria möten noteras, men tekniken behöver bli mer tillgänglig och lättanvänd.



4

Svar på remiss Betänkandet En
inkluderande kulturskola på egen grund
(SOU 2016:69)

RUN/639/2016

2017-02-03

Sekretariatet, kultur
Ingrid Printz
063-146700
ingrid.printz@regionjh.se

RUN/639/2016

Svar på remiss Betänkandet En inkluderande kulturskola på egen grund (SOU 2016:69)

Ärendebeskrivning

Regeringen tillsatte i april 2015 en särskild utredare med uppdrag att ta fram en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Region Jämtland Härjedalen har inbjudits att lämna synpunkter på utredningens betänkande, En inkluderande kulturskola på egen grund. Utredningen har tagit fram ett brett kunskapsunderlag om den kommunala kulturskolan, dess historik och nuvarande verksamhet och vilka hinder som finns för barns och ungas deltagande. Mot denna bakgrund lägger betänkandet en rad konkreta förslag med en ambition att förstärka och tydliggöra kulturskolans särart och identitet, skapa förutsättningar för en jämlik och tillgänglig kulturskola i hela landet samt skapa ett gemensamt ansvarstagande för en inkluderande kulturskola i samverkan mellan kommunal, regional och statlig nivå.

Region Jämtland Härjedalen ser en stärkt och inkluderande kulturskola som angelägen för att svara mot såväl den nationella som regionala kulturpolitikens överordnade mål om att kulturen ska nå alla och ställer sig generellt positiv till utredningens förslag. Att kulturskolan kan verka mer inkluderande är en utmaning, där utredningen föreslår ett gemensamt ansvarstagande som fördelas mellan kommun, region och stat. Betänkandets förslag har genomgående positiv påverkan på jämställdhet, barnens situation, och mänskliga rättigheter.

Hela remissen finner du på: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/10/sou-201669/>

Förvaltningschefens förslag

Tjänstemannayttrande över remiss av betänkandet (SOU 2016:69), En inkluderande kulturskola på egen grund antas
Svar på remiss skickas till Kulturdepartementet, enligt upprättat förslag.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Ingrid Printz

Områdeschef kultur

Utdrag till

Kulturskolechefer i länets samtliga kommuner

Regional utveckling

Regional utveckling Kultur
Ingrid Printz
063-146700
ingrid.printz@regionjh.seanna.backlund@regionjh.se

2017-01-30
Mottagare
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

RUN/639/2016Dnr:

Remissvar

En inkluderande kulturskola på egen grund (SOU 2016:69)

Sammanfattning

Enligt de nationella kulturpolitiska målen ska kulturpolitiken särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur. Kulturskoleutredningen har de nationella kulturpolitiska målen som utgångspunkt när man beskriver förslagen för en inkluderande kulturskola på egen grund. Utredningens ambition är att förstärka och tydliggöra kulturskolans särart och identitet och skapa förutsättningar för en jämlik och tillgänglig kulturskola i hela landet, utifrån ett gemensamt ansvarstagande för en inkluderande kulturskola i samverkan mellan kommunal, regional och statlig nivå.

Utredningen utgår från begreppet, en inkluderande kulturskola på egen grund.

En inkluderande kulturskola som utvecklas genom att bevaka barns och ungas egna intressen, som utvecklar kulturskolan som kulturell och konstnärlig mötesplats och når fler individer genom ett breddat utbud.

På egen grund genom att stärka kulturskolans särart. Kulturskolan är inte en del av skolan, har inte egen läroplan och ska ses som fristående verksamhet, kulturaktör.

Kulturskolan är sammantaget med folkbiblioteken den viktigaste kommunala kulturpolitiska verksamheten som har en stor betydelse för hela lokalsamhället. Utredningen har lagt fokus på den verksamhet som bedrivs på barns och ungas fria tid, framför kulturskolans breda uppdrag som resurs för övriga samhället.

Utredningen bedömer även att en lag för kulturskolan kanske vore mest verkningsfullt men frångår detta utifrån finansieringsprincipen. Istället rekommenderar utredningen andra förslag som nationella mål och riktade statsbidrag till utveckling av verksamheten.

Allmänna synpunkter

Region Jämtland Härjedalen ser en stärkt och inkluderande kulturskola som angelägen för att svara mot såväl den nationella som regionala kulturpolitikens överordnade mål om att kulturen ska nå alla. Jämtland Härjedalen har knappt 130 000 invånare och utgör 12 % av rikets totala yta. Ungefär en tredjedel av länets

invånare har 45 minuter till närmsta tätort. Sammantaget innebär det stora utmaningar att nå alla på likvärdiga villkor.

Region Jämtland Härjedalen anser att utredningen i allt väsentligt fokuserar för mycket på den fria tiden, vilket är ogynnsamt avseende förutsättningarna i Jämtland Härjedalen. De långa avstånden och glesbygdsproblematiken måste kunna erbjuda andra lösningar, exempelvis vad gäller samarbetet med skolan.

Särskilda synpunkter

Nationella mål (kap 6.2, s 203 samt kap 7.2 s 283)

Region Jämtland Härjedalen delar utredningens förslag att det behövs nationella mål för kulturskolan för att tydliggöra verksamhetens riktning och gynna en likvärdig utveckling.

Region Jämtland Härjedalen anser att kulturskolan bör utgå från lokala förutsättningar och individuella behov, istället för att bedrivas ”i första hand i grupp” samt på ”barns och ungas fria tid”.

Att kulturskolan ska bedrivas på barns och ungas fria tid är angeläget för att stärka kulturskolans särart och roll som egen kulturaktör, men i små kommuner med långa avstånd är skolan en central möjlighet att kunna nå och engagera barn och unga i kulturskolan. Därför är det viktigt att se över skolans möjligheter att kunna anpassa sin verksamhet så barn och unga har möjlighet att delta i kulturskolan, under skoltid eller i direkt anslutning till skoldagen.

Nationellt kulturskolecentrum (kap 6.3, s 209 samt kap 7.3 s 284)

Utredningen föreslår inrättandet av ett nationellt kulturskolecentrum som ska ansvara för uppföljning och statistik, fördela statsbidrag, främja erfarenhetsutbyten och samverkan samt främja kulturskolerelaterad kunskap.

Region Jämtland Härjedalen delar förslaget att Nationellt kulturskolecentrum placeras inom Kulturrådet men att uppdraget att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag bör genomföras av Myndigheten för kulturanalys.

Utvecklingsbidrag (kap 6.4, s 223 samt kap 7.5 s 289)

Utredningen föreslår ett nytt statsbidrag om 200 miljoner kronor för breddning av konstområden, inkludering och tillgänglighet samt pedagogisk utveckling. Kravet att kulturskolan ska erbjuda verksamhet inom minst tre områden kan försvåra för mindre kommuner som kan ha stora utvecklingsbehov.

Region Jämtland Härjedalen är positiv till förslaget men anser att det bör vara mer långsiktigt.

Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola (kap 6.5, s 228 samt kap 7.6 s 291)

Utredningen föreslår ett nytt statsbidrag om 10 miljoner kronor som tidsbegränsat verksamhetsbidrag med syfte att starta eller förstärka pågående kulturskoleverksamhet. Invånarantal och invånardistans föreslås vara avgörande kriterier.

Region Jämtland Härjedalen är positiv till förslaget då det ger ökade möjligheter till likvärdighet men ser samtidigt svårigheter gällande kommunal medfinansiering för små ansträngda kommuner. Bidraget bör därför utökas.

Bidrag till nationell spetskompetens (kap 6.6, s 232 samt kap 7.7 s 293)

Utredningen föreslår ett nytt statsbidrag om 5 miljoner kronor för nationell spetskompetens.

Region Jämtland Härjedalen anser att förslaget är otydligt avseende det praktiska genomförandet. Förslaget kan vara exkluderande och bidraget bör istället kunna omformuleras eller omfördelas inom utredningens förslag.

Förstärkta utbildningsvägar (kap 6.8, s 240 samt kap 7.8 s 294)

Utredningen föreslår förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund. Bland annat vill man öppna upp för kandidatexamen inom fler konstnärliga områden samt inrätta kulturskolepedagog som ny yrkesexamen.

Region Jämtland Härjedalen delar utredningens bedömning att kompetensförsörjningen inom kulturskolan är en viktig angelägenhet och ser positivt på en ny utbildningsform som kan möta kulturskolans behov.

Kulturskolerelaterad forskning (kap 6.9, s 253 samt kap 7.9 s 297)

Utredningen föreslås att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa projektbidrag om 20 miljoner kronor för 2018 samt 2 miljoner kr i fyra år f o m 2019 för forskning inriktad mot det utbildningsvetenskapliga ämnesområdet.

Region Jämtland Härjedalen anser att forskning kring barns och ungas kultur är bristfällig och behöver utvecklas.

Bidrag till regional samordning (kap 6.7, s 234 samt kap 7.4 s 286)

Utredningen föreslår ett nytt statsbidrag om 10 miljoner kronor inom ramen för Kultursamverkansmodellen vilket innebär att Kulturskoleverksamhet lyfts in som nytt område i förordningen (2010:2012). Utredningen drar paralleller till den regionala biblioteksverksamheten som en betydande verksamhet för folkbibliotekens utveckling. Skillnaden är dock att biblioteksverksamheten är lagstyrd medan kulturskolan inte är det, vilket gör jämförelsen inte helt likvärdig.

Region Jämtland Härjedalen är generellt positiv till en stärkt infrastruktur för kulturskolan som även tar fasta på den regionala nivån. Med en stärkt regional samordning så tydliggörs samverkanskedjan mellan kommun-region-stat. Regionen nämner redan idag samverkan med kommunerna i sina regionala uppdrag.

Samverkan med kulturskolan lyfts dessutom fram som önskvärt i dialoger med de regionala kulturverksamheterna. Regionens helhetsperspektiv över det samlade behovet kan bidra till relevanta insatser som att bredda utbudet för barn och unga, skapa gemensamma fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser, utveckla och sprida metoder och goda erfarenheter samt skapa bredare sammanhang för barns och ungas upplevelser och skapande av kultur.

Region Jämtland Härjedalen vill påpeka att nya områden i förordningen (2010:2012) som förväntas medfinansieras regionalt, innebär stora utmaningar för en begränsad regional administration och en ekonomiskt svag region varför en resursförstärkning är önskvärd.

Slutligen anser Region Jämtland Härjedalen att försöksperioden bör förlängas då det tar längre än tre år att utveckla en verksamhet som gör skillnad.

En inkluderande kulturskola på egen grund

Betänkande av Kulturskoleutredningen

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:69

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Gullers Grupp AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24512-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 30 april 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Professor Monica Lindgren förordnades samma dag som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Kulturskoleutredningen (Ku 2015:02). Regeringen beslutade den 2 juni 2016 om tilläggsdirektiv (dir. 2016:44) till utredningen angående förlängd tid för uppdraget.

Som experter i utredningen förordnades den 1 augusti 2015 departementssekreteraren Malin Bolinder, enhetschefen Lotta Brilioth Biörnstad, departementssekreteraren Anna Dammert, kanslirådet Carin Khakee, departementssekreteraren Elin Persson, undervisningsrådet Håkan Sandström och rättssakkunniga Anna Spinnell. Departementssekreteraren Göran Wennborg förordnades som expert den 11 april 2016.

Den 11 april 2016 entledigades Anna Dammert som expert.

Ulrika Lindblad anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 3 augusti 2015. Professor Claes Eriksson anställdes som sekreterare i utredningen på halvtid fr.o.m. den 3 augusti 2015. Departementssekreteraren Johanna Lantz anställdes som sekreterare i utredningen på halvtid fr.o.m. den 9 september 2016. Claes Eriksson och Johanna Lantz avslutade sitt arbete i utredningen den 30 september 2016.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *En inkluderande kulturskola på egen grund* (SOU 2016:69). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Monica Lindgren

/Ulrika Lindblad
Johanna Lantz
Claes Ericsson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.....	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.....	36
1.3 Förslag till förordning (2017:XX) om statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av kulturskoleverksamhet	37
1.4 Förslag till förordning (2017:XX) om statsbidrag till att bedriva musik- och kulturskoleverksamhet	40
1.5 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens.....	43
2 Uppdraget och dess genomförande.....	47
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens arbetsformer och arbetsmaterial	50
2.3 Betänkandets disposition.....	51

3	Kulturskolan.....	53
3.1	Framväxten av den kommunala musik- och kulturskolan	53
3.1.1	Från musikperspektiv till barnperspektiv	57
3.1.2	Från musikskola till kulturskola	58
3.1.3	Från nedlägningshot till samhällsnytta	59
3.1.4	De fria kulturskolorna	61
3.2	Kulturskolornas organisationsformer	67
3.2.1	Organisation, ekonomi och avgifter	68
3.2.2	Upphandling, privata aktörer och folkbildningen	73
3.2.3	Kommuner utan kulturskola	78
3.2.4	Intresseorganisationer	79
3.3	Kulturskolornas verksamhet	80
3.3.1	Konstområden och genrer i kulturskolorna	80
3.3.2	Undervisningsformer	83
3.3.3	Kö	87
3.3.4	Kulturskolans lokaler	88
3.3.5	Kulturskolan som kulturresurs	91
3.3.6	Elevinflytande och delaktighet	92
3.4	Samverkansformer	92
3.4.1	Samverkan med förskolan och skolan	92
3.4.2	Samverkan inom kommunen	96
3.4.3	Samverkan mellan kommuner	97
3.4.4	Samverkan med kulturinstitutioner och övriga kulturlivet	98
3.5	Kulturskolorna som arbetsplats	99
3.5.1	Utbildningsvägar – en förändring över tid	102
3.5.2	Kompetensbehov i kulturskolorna	108
3.5.3	Kompetensutveckling	110
3.6	Kulturskolornas deltagare	111
3.6.1	En bild av barn och unga av i dag	112
3.6.2	Hinder för deltagande	116

3.7	Musik- och kulturskolor i och utanför Norden.....	127
3.7.1	De nordiska länderna	127
3.7.2	Musik- och kulturskolor utanför Norden	132
4	Omvärldstendenser och perspektiv på kulturskolan	137
4.1	Kulturella omvärldstendenser	137
4.2	Perspektiv på musik- och kulturskolan	143
5	En inkluderande kulturskola på egen grund – utredningens grund för förslag	165
5.1	Ett demokratiskt förhållningssätt utifrån barns och ungas perspektiv.....	165
5.1.1	En konstnärlig mötesplats under barns och ungas fritid	169
5.1.2	Ett samtida bildningsideal.....	172
5.1.3	En verksamhet med hög kvalitet	177
5.2	En lagstiftad kulturskola – för- och nackdelar	180
5.2.1	Skäl för en lag.....	182
5.2.2	Skäl mot en lag.....	186
5.2.3	Berörda parter syn på reglering	188
5.2.4	Utredningens slutsats.....	191
6	Utredningens förslag och rekommendationer	193
6.1	Ny infrastruktur för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund	194
6.2	Nationella mål	203
6.3	Nationellt kulturskolecentrum	209
6.4	Utvecklingsbidrag.....	223
6.5	Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola	228
6.6	Bidrag till nationell spetskompetens.....	232
6.7	Bidrag till regional samordning	234

6.8	Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund	240
6.8.1	Öppna upp för kandidatexamen inom fler konstnärliga ämnen	248
6.8.2	Anpassade ämneslärarutbildningar	248
6.8.3	Kulturskolepedagog ny yrkesexamen	249
6.9	Kulturskolerelaterad forskning.....	253
6.10	Utvärdering och nästa steg	256
6.11	Utredningens rekommendationer	257
6.11.1	Arbetsätt och verksamhetsformer som utgår ifrån barns och ungas perspektiv.....	259
6.11.2	Inkludering	265
6.11.3	Att överbrygga avstånd.....	276
6.11.4	Goda arbetsförhållanden	278
7	Konsekvensanalys	281
7.1	Förslagen i korthet	281
7.2	Nationella mål.....	283
7.3	Nationellt kulturskolecentrum.....	284
7.4	Bidrag till regional samordning.....	286
7.5	Utvecklingsbidrag.....	289
7.6	Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola	291
7.7	Bidrag till nationell spetskompetens	293
7.8	Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund.....	294
7.9	Kulturskolerelaterad forskning.....	297
7.10	Utvärdering.....	298
7.11	Konsekvenser för enskilda företag	299
7.12	Förslagets förenlighet med EU:s konkurrens- och statsstödsregler	300

7.13	Förslagens övriga effekter	301
7.14	Förslag till finansiering	302

Referenser	305

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:46	315
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:44	323
Bilaga 3	Genomförda möten	325

Sammanfattning

I enlighet med regeringens direktiv har utredningen tagit fram ett brett kunskapsunderlag om den kommunala kulturskolan. I betänkandet beskrivs verksamhetens historik och nuvarande verksamhet och vilka hindren är för barns och ungas deltagande. Vidare behandlas vissa kulturella omvärldstendenser samt de spänningsfält som påverkar förutsättningarna för den kommunala musik- och kulturskolan. Mot denna samlade bakgrund tydliggör utredningen därefter sina bedömningar och sina förslag. Förslagen i detta betänkande avser det som utredningen bedömer som kulturskolornas kärnverksamhet, dvs. den undervisning, de projekt och övriga verksamhet som genomförs på barns och ungas fria tid.

Juridisk ram önskvärd men inte genomförbar

Utredningen bedömer att en juridisk ram i form av en kulturskolelag vore mest verkningsfullt som grund för att tydliggöra kulturskolans nationella intresse. Mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som den så kallade finansieringsprincipen föranleder bedömer utredningen att det inte är görligt att överlämna ett lagförslag till regeringen. En helstatligt finansierad kulturskola ser inte utredningen heller som ett mål i sig, vilket är konsekvensen av en strikt tillämpning av den nämnda principen, utan det är en i lag reglerad kommunal kulturskola som bedöms vara angeläget.

I stället föreslår utredningen nationella mål som vägledande för den kommunala kulturskolan samt ett antal sammanlänkade förslag. Efter tre år bör en utvärdering genomföras för att ta reda på vilken verkan förslagen har haft på barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola på egen grund. Om utvärderingens resultat visar att tillgång till en jämlik och tillgänglig kulturskola fortsatt saknas och om det finansiella läget så tillåter, bör

regeringen överväga att genom lagstiftning göra den kommunala kulturskolan obligatorisk. Kulturskolan utgör, på samma sätt som övrig kommunal verksamhet, en del av samhällets välfärd.

Ny infrastruktur för den kommunala musik- och kulturskolan

Utredningen föreslår en ny infrastruktur som tar sin utgångspunkt i nationella mål för kulturskolan samt ett antal sammanhängande förslag i syfte att barn och unga i hela landet oavsett bakgrund och uppväxtmiljö kan få ökad tillgång till en inkluderande kulturskola. Att utveckla kulturskolorna till att vara mer inkluderande kommer fortsatt att vara en utmaning. Utredningen vill med dessa förslag därför slå fast att detta ansvar inte bara bör vila på kommunerna utan är av ett nationellt och regionalt intresse som fordrar ett gemensamt ansvarstagande.

Nationella mål

Många kommuner har inlett ett ambitiöst arbete med att utveckla kulturskolans verksamhet för att stärka dess relevans i en förändrad omvärld. Utredningen menar att genom att införa nationella mål tydliggörs en riktning för verksamheten vilket kan gynna denna pågående utveckling. Utredningen föreslår att regeringen för beslut av riksdagen lägger fram följande mål för den kommunala kulturskolan:

En kommunal kulturskola ska

- ge barn och unga möjlighet att lära, utöva och uppleva konstuttryck i första hand i grupp,
- bedrivs på barns och ungas fria tid,
- präglas av hög kvalitet och en konstnärlig och genremässig bredd med verksamhet inom tre eller flera konstuttryck,
- tillämpa en pedagogik som utgår från barnets egna erfarenheter och intressen,
- ge barn och unga goda förutsättningar att ha inflytande på verksamhetens utformning och innehåll,

- ha en hög andel pedagogiskt och konstnärligt utbildad personal,
- verka i för verksamheten anpassade lokaler med ändamålsenlig utrustning,
- aktivt verka för att kommunens barn och unga har kännedom om kulturskolan och ges likvärdig möjlighet att delta i dess verksamhet, och
- arbeta i bred samverkan och bedriva en utåtriktad verksamhet gentemot det övriga samhället.

För att följa och stödja det kommunala arbetet utifrån dessa mål föreslår utredningen att ett nationellt kulturskolecentrum inrättas med ansvar för bl.a. nationell uppföljning och statistik.

Nationellt kulturskolecentrum

Utredningen bedömer att en av kommunernas största utmaningar är att kunna möta kulturskolornas behov av kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte, samverkan och uppföljning. Om dessa behov inte kan tillgodoses kan verksamheten riskera att förlora sin starka position i samhället på grund av bristande relevans sett ur ett medborgarperspektiv.

Utredningen föreslår att ett nationellt kulturskolecentrum ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom Statens kulturråd med ansvar för nationell uppföljning, att främja erfarenhetsutbyte och samverkan, att främja kulturskolerelaterad kunskap med grundforskning och beprövad erfarenhet och att fördela statsbidrag. Utredningen föreslår att ett nationellt kulturskolecentrum ska fördela ett utvecklingsbidrag till kulturskoleverksamhet, ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola och ett bidrag till verksamhet med avancerad spetskompetens.

Det nationella kulturskolecentrumet är, tillsammans med de kommunala kulturskolorna och en ökad samordning på regional nivå, avsett att ingå i kedja av samverkan med kommunernas behov i främsta rummet. Det nationella kulturskolecentrumet föreslås vara den länk som på nationell nivå sluter denna kedja och bör ha i uppdrag att samla in, analysera och förmedla dessa till i första hand de kommunala kulturskolorna men även till samhället i övrigt.

Bidrag till regional samordning

Vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet förordning (2010:2012) föreslås tillskjutas 10 miljoner kronor i syfte att för samordning av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå. En sådan ny inriktning av bidraget förutsätter ett tillägg i bidragets förordning om *kulturskoleverksamhet* som ett nytt verksamhetsområde. Det föreslagna beloppet har beräknats utifrån 0,5 miljoner kronor för vardera av landets tjugo landsting och Gotlands kommun.

Kommunerna har under utredningens arbete uppvisat ett behov av en förstärkt infrastruktur med en tydlig ansvarsfördelning mellan stat, landsting och kommun, som kan bidra till ökad samverkan. Ett stöd på regional nivå för samordning, med kulturskolans behov i centrum, kan åstadkommas genom ett bidrag riktat mot landstingen. I likhet med hur regional biblioteksverksamhet har stor betydelse för folkbiblioteken menar utredningen att en ökad regional samordning kan främja musik- och kulturskolornas utveckling väsentligt. I flera delar av landet har samverkansinitiativ tagits kommuner emellan och med den regionala nivån. För att sådan samverkan ska vara hållbar menar utredningen att strukturer med fast finansiering fordras.

De samlade kulturresurserna i ett län med kommun, landsting eller staten som huvudman, samt kulturaktörer från det fria kulturlivet, är stora. Genom att bättre nyttja denna potential kan barns och ungas tillgång till ett varierat och brett kulturskoleutbud öka. Utredningen ser även andra positiva effekter för de samverkande parterna, exempelvis förbättrade möjligheter till kompetensutveckling.

Ett nationellt kulturskolecentrum föreslås ha en samordnande och stödjande roll i förhållande till de funktioner som landstingen väljer att inrätta.

Det är visserligen inte en uppgift för staten att råda över hur kommuner och landsting samverkar. Men staten kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för att samverkan på frivillig grund ska komma till stånd. Staten finansierar regionala kulturverksamheter tillsammans med landstingen och kommuner och eftersträvar en god användning av resurserna. Att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur uttrycks även av de nationella kultur-

politiska målen som är styrande för staten och vägledande för kommuner och landsting.

Utvecklingsbidrag

För att främja utveckling av de kommunala kulturskolorna föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag på 200 miljoner kronor inrättas. Sektorn som helhet uppvisar stora variationer; ifrån de kommuner som helt saknar verksamhet till kommuner som bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete. Enligt utredningens mening finns goda skäl för att inrätta ett statligt stimulansbidrag som kan möta den bredd av utvecklingsbehov som kommunerna i dag har.

Följande tre huvudområden kan sägas sammanfatta de fält där utvecklingsbehoven bedöms vara som störst, men även andra områden bör vara bidragsberättigade:

- Breddning av konstområden
- Inkludering och tillgänglighet
- Pedagogisk utveckling

Inom dessa områden ska insatser som ökar deltagandet av barn och unga med intellektuella eller fysiska funktionsnedsättningar prioriteras. I övrigt ska de lokala behoven styra och bredden av insatser som beviljas medel bör vara stor.

Fördelning och uppföljning av statsbidraget bör vara en uppgift för ett nationellt kulturskolecentrum. En kommun eller kommuner i samverkan föreslås kunna söka bidraget. Även en samordnande funktion på regional nivå bör i samverkan med kommuner kunna ansöka om utvecklingsbidrag. Till ansökan ska bifogas en strategisk handlingsplan. Ytterligare en förutsättning för att få del av stödet är att kulturskolans verksamhet ska erbjuda eller ha för avsikt att erbjuda, verksamhet inom minst tre konstområden.

Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola

Utredningen föreslår att ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskoleverksamhet ska inrättas på 10 miljoner kronor. Kommuner med liten folkmängd samt låg befolkningstäthet ska kunna

rekvirera 500 000 kronor i bidrag förutsatt ett eget ekonomiskt åtagande på 50 procent av sökt belopp. Det föreslagna nationella kulturskolecentrumet föreslås ansvara för att fördela bidraget.

Att bedriva kulturskola är ett frivilligt åtagande som faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Utredningens kartläggning visar att en viss typ av kommuner med liten befolkning och låg befolkningstäthet av strukturella skäl tenderar att ha sämre förutsättningar än andra kommuner att bedriva kulturskola. Bidraget bör därför bidra till att starta eller förstärka den pågående kulturskoleverksamheten i de kommuner som uppfyller bidragets kriterier.

Bidrag till nationell spetskompetens

Utredningen föreslår att ett statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens på 5 miljoner kronor inrättas. Fördelning och uppföljning av statsbidraget föreslås vara en uppgift för det föreslagna nationella kulturskolecentrumet.

Bidraget syftar till att ge specialintresserade ungdomar ökade möjligheter att på en avancerad nivå möta professionellt verksamma. Utredningen menar att initiativ där konstnärligt nyskapande integreras är särskilt intressant. En sådan verksamhet ska bygga på ett brett samarbete med andra relevanta aktörer och vara öppen för specialintresserade ungdomar från hela landet.

Den sökande ska bidra med ett eget ekonomiskt åtagande som motsvarar det sökta bidragets storlek i syfte att uppnå ett lokalt ansvarstagande och för att göra en volymökning möjlig.

Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Det är utredningens bedömning att utbildningsvägarna till de kommunala kulturskolorna bör förstärkas för att uppnå en bättre kompetensförsörjning. Frågan är central för kulturskolesektorn och har lyfts fram som en prioriterad fråga under samtliga samråd. Dagens högskoleutbildningar täcker in delar av kommunernas rekryteringsbehov.

Kulturskolorna är inne i ett brytningsskede som utmärks av en strävan efter ett breddat utbud av kulturuttryck och en ökad inkludering av barn och unga. Samtidigt står kommunerna under de närmaste åren inför stora behov av nyanställningar på grund av lärarkårens höga genomsnittliga ålder. De lärare som nu anställs kommer att prägla kulturskolornas inriktning under lång tid framöver.

Kulturskolan och skolan har många gemensamma drag men kulturskolan har också egna karaktäristika; som ett frivilligt deltagande, en läroplanslös verksamhet och en flexibilitet som utgår från barnets perspektiv genom hänsyn till barns och ungas egna intressen. Även dess bredd vad gäller konstområden och publika aktiviteter, är utmärkande för kulturskolan. Kulturskolan är en konstnärlig mötesplats som får sin legitimitet tack vare dess frivillighet och en demokratisk grundsyn om allas rätt till kultur. Utredningen menar att det finns goda skäl att förtydliga denna särart utifrån de pedagogiska grundvalar som verksamheten vilar på och därifrån bygga kompetens specifik för en kulturskola på egen grund.

För att kunna motsvara kommunernas kompetensförsörjningsbehov krävs en pedagogisk utbildning som är uppbyggd kring en kärna som uttrycker kulturskolans särart. Kulturskolan är i behov av pedagogisk kompetens inom konstnärliga områden som inte ryms inom något av förekommande utbildningars huvudområden.

Nya utbildningsvägar kan bidra till att öka mångfalden bland kommunens anställda. Samhället bör bättre ta vara på den kompetens som personer med konstnärlig bakgrund som invandrat till Sverige har och som inte per automatik passar in i det svenska akademiska sammanhanget. Sådana pedagoger skulle kunna bidra med en annan kunskap än den som i dag finns representerad vid våra lärosäten och är enligt utredningens mening viktig för kulturskolan för att denna bättre ska avspegla det samtida svenska samhället. Utredningen menar att den kommunala kulturskolans potential att medverka till en förbättrad integration är stor.

Bildningsbegreppet måste hela tiden modifieras i takt med samhällets utveckling och utmaningen i dag ligger i att anpassa begreppet till det pluralistiska och mångkulturella samhälle vi lever i. Kulturskolans pedagogik behöver därmed finna former för att i hög utsträckning möta barn och unga i den kultur där de befinner sig,

men även att låta barnen möta främmande kulturyttringar. En sådan strävan mot ökad inkludering är tydlig i många av dagens kulturskolor.

Öppna upp för kandidatexamen inom fler konstnärliga ämnen

Utredningen har noterat att flera lärosäten under de senaste åren har etablerat nya kandidatutbildningar mot områden relevanta för kulturskolan. Samtliga dessa utbildningar omfattar 180 högskolepoäng och bygger på lärosätets examensrätt i ett huvudområde. Utredningen ser ett behov av att fler och nya områden utvecklas vid lärosätena för att bättre motsvara kulturskolans samtida kompetensbehov exempelvis inom film.

Anpassade ämneslärarutbildningar

Utredningen bedömer att en anpassning av ämneslärarutbildningarna behövs för att bättre motsvara kommunernas behov av kompetens. Många kommuner har behov av kombinationstjänster med pedagogisk personal med kompetens att arbeta såväl i skolan som i kulturskolan. Det gör att kommunerna i stor utsträckning efterfrågar personer med ämneslärarexamen. Eftersom denna utbildning inte är avsedd för kulturskolans verksamhet i första hand bör dessa utbildningar öppna upp mot kulturskolan genom att införa kurser som relaterar till undervisning i kulturskolan och dito verksamhetsförlagd utbildning.

Kulturskolepedagog ny yrkesexamen

Utredningen föreslår att en yrkesexamen i form av kulturskolepedagog om 90 högskolepoäng ska inrättas. Utbildningen ska vara uppbyggd kring en kärna som uttrycker kulturskolans särart. En utbildning mot kulturskolans specifika utbildningsmiljö är väsentlig av flera skäl, men i synnerhet för att stärka kulturskolans pedagogiska grund. Kommunerna är i stort behov av pedagogisk kompetens inom konstnärliga områden som inte ryms inom något av förekommande utbildningars huvudområden. Att arbeta i kulturskolan kräver både

konstnärlig och pedagogisk kompetens vilket gör att en kulturskolepedagogexamen bör vila på utbildningsvetenskaplig grund, med konstnärlig kompetens som ett förkunskapskrav.

En sådan utbildning kan utifrån den konstnärliga bakgrund de sökande bär med sig inbegripa en stor bredd av samtida konstområden och genrer, men även vara flexibel för framtida ännu ej kända konstområden. Den kan även ge utrymme för konstnärliga variationer beroende på lokala behov. Utbildningen föreslås kunna ges på halvfart för att redan verksamma pedagoger ska kunna genomföra utbildningen parallellt med tjänstgöring på kulturskolan. En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog om 90 hp kan vara lämplig för personer med högre konstnärlig utbildning som vill ha tillgång till en större arbetsmarknad. Även för personer med konstnärlig kompetens, men utan behörighet från högre konstnärliga studier, kan en sådan yrkesexamen vara lämplig. Sådana pedagoger, även de med en annan konstnärlig bakgrund än svensk, skulle kunna bidra med en annan kunskap än den som i dag är representerad vid våra lärosäten. En sådan förstärkning är enligt utredningens mening viktig för att kulturskolan på ett bättre sätt än i dag ska avspegla det samtida svenska samhället.

Kulturskolerelaterad forskning

Utredningen föreslår att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa projektbidrag om 20 miljoner kronor år under 2018 för en satsning på forskning relevant för kulturskolan. Forskningen bör vara inriktad mot det utbildningsvetenskapliga ämnesområdet. Regeringen föreslås även ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa 2 miljoner kronor i fyra år fr.o.m. 2019 för att inrätta en nationell forskarskola i *Kulturskolans didaktik*, som leder till licentiatexamen.

Forskning om ungas lärande på fritiden är ett mångfacetterat område som röner ett växande intresse, men hittills har endast ett fåtal projekt beviljats medel. Vetenskapsrådet menar att de satsningar som görs i Sverige på offentligt organiserade fritidsverksamheter medför ett behov av ytterligare forskning. Detta gäller i hög grad kulturskolan som är i behov av forskning med större kontinuitet och omfattning än i dagsläget. Forskning kring lärande och undervisning i estetiska ämnen bedrivs men en mycket

litet del utgår ifrån den kommunala kulturskolans egna perspektiv och behov.

Utredningen menar att det behövs stimulansåtgärder av olika slag för att få till stånd ett arbete med en grund i forskning och beprövad erfarenhet vars volym, bredd och kvalitet svarar mot de behov kommunerna har för att kunna möta de utmaningar kulturskolorna i dag ställs inför och kommer att ställas inför i framtiden.

Utredningens rekommendationer

Utredningen har gjort ett urval av förebildliga arbetssätt i form av rekommendationer till kommunerna för att främja en fortsatt utveckling mot en inkluderande kulturskola på egen grund. Ett nationellt kulturskolecentrum föreslås i uppdrag att i olika former bedriva ett främjandearbete som ett stöd i kommuneras arbete med kulturskola.

Summary

In accordance with the Government's directive, the inquiry has drawn up a broad-based evidence concerning municipal culture schools. This report describes the history of this activity and its current status, as well as the barriers that stand in the way of the participation of children and young people. It also addresses certain wider cultural trends and the tensions that have an impact on the conditions for municipal music and culture schools. The inquiry then illustrates its assessments and proposals against this overall background. The proposals in this report pertain to that which the inquiry judges to be the core activities of municipal culture schools, i.e. the teaching, the projects and other activities that are undertaken in children and young people's free time.

Legal framework desirable but not practicable

The inquiry's assessment is that a legal framework in the form of a culture schools act would be most effective as a basis for illustrating the national importance of culture schools. Against the background of the economic consequences of what is known as the financing principle, the inquiry's assessment is that it is not possible to submit a draft bill to the Government. Nor does the inquiry consider culture schools financed entirely by central government, which is the consequence of the strict application of the aforementioned principle, as a goal in itself. Rather, what is deemed of pressing importance is municipal culture schools that are regulated by law.

Instead, the inquiry proposes national objectives to serve as guidance for municipal culture schools and a number of connected proposals. An evaluation should be undertaken after three years in order to establish what impact the proposals have had on children

and young people's access to inclusive culture schools that has an independent foundation. If the results of the evaluation indicate that there is still a lack of access to equal and accessible cultural education and if the financial situation permits, the Government should consider legislating to make municipal culture schools obligatory. Culture schools are, as is the case for other municipal activities, in the interests of the whole of society.

New infrastructure for municipal culture schools

The inquiry proposes new infrastructure, the basis of which is national objectives for culture school, and a number of associated proposals that aim to give children and young people in the entire country, regardless of their background and the environment in which they are growing up, greater access to inclusive culture schools. Developing culture schools to make them more inclusive will remain a challenge. With these proposals, the inquiry would like to stipulate that this responsibility should not rest solely on the shoulders of the municipalities; instead, in the interests of the nation and the regions, this responsibility needs to be shared.

National objectives

Many municipalities have begun ambitious efforts to develop their culture schools in order to reinforce their relevance in a changed world. The inquiry is of the opinion that the introduction of national objectives gives this activity a clear direction, which can benefit this ongoing development. The inquiry proposes that the Government present the following objectives for municipal culture schools to the Riksdag:

Municipal culture schools shall

- provide children and young people with the opportunity to learn, practice and experience artistic expression at first hand, in groups,
- be carried out in children and young people's free time,

- be characterised by a high quality and be broad artistically and in terms of the genres covered, with activities in three or more types of artistic expression,
- apply an educational philosophy that is based on the child's own experiences and interests,
- provide children and young people with good opportunities to have an influence on the structure and content of the activity,
- have a high proportion of educationally and artistically trained staff,
- take place in premises that are adapted to the activity and are appropriately equipped,
- actively work to inform the municipality's children and young people about the culture school and to provide them with the opportunity to participate in its activities, and
- work in broad partnership and conduct outreach activities with and the community at large.

In order to monitor and support municipal efforts based on these objectives, the inquiry proposes the establishment of a national culture schools centre that has responsibility for national monitoring and statistics.

National culture schools centre

The inquiry's assessment is that one of the biggest challenges of municipalities is meeting their cultural schools' needs for knowledge development, experience exchange, collaboration and monitoring. If these needs are not met, there is a risk of the activity losing its strong position in society as a result of a lack of relevance from a citizen's perspective.

The inquiry proposes that a national culture schools centre be established to act as a special decision-making body within the Swedish Arts Council, with responsibility for national monitoring, promoting the exchanging of experience and collaboration, promoting knowledge related to culture schools with basic research and proven experience and allocating central government grants.

The inquiry proposes that a national culture schools centre will allocate a development grant to culture schools, a temporary operating grant to culture schools and a grant to activities involving advanced cutting-edge expertise.

The national cultural education centre is, together with the municipal culture schools and greater coordination at the regional level, intended to be part of a collaborative chain that has the needs of municipalities at its forefront. The national cultural education centre is proposed as the link that closes this chain at the national level and it should be tasked with gathering, analysing and conveying these experiences, primarily to the municipal culture schools, but also to the wider community.

Grants for regional coordination

It is proposed that the grants regulated in ordinance (2010:2012) on certain central government grants to regional cultural activities be increased by SEK 10 million in order to strengthen the regional coordination of municipal culture schools. A new focus for this grant is dependent on an addendum to the grant's ordinance that adds *culture schools* as a new operational area. The amount proposed has been calculated on the basis of SEK 0.5 million for each of the country's twenty county councils and Gotland Municipality.

While the inquiry's work has been ongoing, the municipalities have demonstrated their need for improved infrastructure, with a clear division of responsibility between central government, county council and municipality that can contribute to increased collaboration. A regional support mechanism for coordination, focused on the needs of cultural schools, can be achieved through a grant directed at the county councils. In a similar manner to how regional library activities have a major significance to public libraries, the inquiry believes that increased regional coordination can provide considerable encouragement to the development of cultural schools. Collaboration initiatives have been implemented between municipalities and with regional level involvement in several parts of the country. If this collaboration is to be lasting,

the inquiry believes that structures involving permanent financing are required.

The sum total of the cultural resources in a county provided principally by the municipality, county council or central government and also cultural actors from the independent cultural sector is great. By making better use of this potential, children and young people's access to a varied and wide range of cultural education can improve. The inquiry also sees the positive effects for the collaborating partners, for example improved opportunities to develop skills.

It is proposed that a national cultural education centre have a coordinating and supportive role in relation to the functions that the county councils choose to establish.

While it is certainly true that it is not the job of central government to control how municipalities and county councils work together, central government can still contribute to improving the conditions in which collaboration on a voluntary basis comes about. Central government finances regional cultural activities, together with the county councils and municipalities and tries to ensure the resources are used wisely. Paying particular attention to children and young people's right to culture is also expressed in the national cultural policy objectives, which govern central government actions and guide those of municipalities and county councils.

Development grants

The inquiry proposes that a new central government grant of SEK 200 million be established in order to foster the development of municipal cultural education. The sector as a whole is very varied, ranging from municipalities that provide no culture school at all to those that conduct systematic quality management. It is the inquiry's belief that there are grounds to establish a central government stimulus grant that can meet the wide range of development needs municipalities currently have.

The three principal areas below can be said to summarise the fields in which the development needs are judged to be greatest, but there are other areas that should be entitled to grants:

- Widening the area of visual arts
- Inclusion and accessibility
- Educational development

Within these areas, initiatives that increase participation by children and young people with intellectual or physical disabilities are to be prioritised. Otherwise, the local needs are to serve as a guide and the range of initiatives that are granted funding should be wide.

Allocation and monitoring of the central government grant should be a task for a national cultural education centre. It is proposed that one municipality or municipalities working together be able to apply for the grant. A coordinating function at the regional level should also be able to apply for development grants in partnership with municipalities. A strategic action plan shall be appended to applications. One further condition in order to take advantage of this support is that the culture school has to offer or have the intention of offering activities within at least three areas of the arts.

Temporary operating grant for culture schools

The inquiry proposes a temporary operating grant to cultural schools of SEK 10 million be established. Municipalities with a small population and low population density are to have access to a grant of SEK 500 000, provided they make their own a financial commitment of 50 per cent of the amount applied for. It is proposed that the future national cultural education centre be responsible for allocating the grant.

Providing culture schools is a voluntary commitment that is within the scope of municipal self-government. The inquiry's survey indicates that a certain type of municipality with a small population and low population density tends, for structural reasons, is less likely to provide cultural education activities than other municipalities. The grant should therefore contribute to starting or strengthening current culture schools in the municipalities that meet the grant's criteria.

Grant for national cutting-edge expertise

The inquiry proposes that a central government grant of SEK 5 million for cultural education activities with national cutting-edge expertise be established. It is proposed that allocation and monitoring of the central government grant be a task for the proposed national culture schools centre.

The aim of the grant is to provide especially interested young people with opportunities to meet professionally active people at an advanced level. The inquiry believes that initiatives in which artistic innovation are integrated are of particular interest. An activity of this type is to be based on a broad collaboration with other relevant actors and be open to especially interested young people from the entire country.

The applicant is to contribute through a financial commitment that is equivalent to the size of the grant applied for, the aim being to take responsibility at the local level and make an increase in volume possible.

Reinforce educational pathways in order to achieve an inclusive culture schools sector that stands on an independent foundation

The inquiry's assessment is that the educational pathways into municipal culture schools should be reinforced in order to improve the supply of skilled staff. This issue is central to the cultural schools sector and has been highlighted as a priority during all consultations. Current higher education study programmes cover some parts of the municipalities' recruitment needs.

Culture schools are in a transitional period that is characterised by a desire to broaden the range of forms of cultural expression offered and to increase the inclusion of children and young people. At the same time, municipalities are faced with the prospect in the years ahead of recruiting new staff due to the high average age of the teaching profession. The teachers currently being employed will put their stamp on the direction culture schools take for a long time to come.

Culture schools have much in common with schools, but culture schools also have their own characteristics such as voluntary participation, no curriculum and a flexibility with respect

to children and young people's own interests. Culture schools are also marked by their breadth in terms of the field of the arts and public activities. Culture schools are artistic meeting places that are given legitimacy by their voluntary nature and a democratic basic outlook on everyone's right to culture. The inquiry is of the opinion that there is good reason to elucidate this distinctiveness on the basis of the educational foundations on which the culture schools sector rests and from this, build up expertise specific to a culture schools sector that stands on an independent foundation.

In order to provide sufficient qualified staff to meet municipalities' needs, a teacher training programme that is built around a core that expresses the distinctiveness of culture schools. Culture schools require teaching skills in areas of the arts that are not found within the scope of any of the existing training programmes' main fields of study.

New educational pathways can contribute to increasing the diversity of municipalities' employees. Society should make better use of the skills people with an artistic background who have immigrated to Sweden have and who do not automatically fit into the Swedish academic context. Educators such as these would be able to contribute with another type of knowledge than that which is currently represented at our higher education institutions and is, this inquiry believes, important if culture schools are to better reflect contemporary Swedish society. The inquiry is of the opinion that municipal culture schools have a great potential to contribute to improved integration.

The concept of education must constantly be modified as society develops and the current challenge lies in adapting this concept to the pluralistic and multicultural society in which we live. Accordingly, the teaching provided in culture schools needs to find forms that, to a great extent, allow it to encounter children and young people in the culture in which they are, but also needs to allow children to encounter unfamiliar cultural manifestations. An aspiration such as this to increase inclusion is evident in many of today's culture schools.

Create the potential for bachelor's degrees in more artistic subjects

The inquiry has noted that several higher education institutions have in recent years established new undergraduate programmes in areas that are relevant to culture schools. All of these study programmes are worth 180 higher education credits and are based on the higher education institution's degree-awarding powers in a main field of study. The inquiry sees a need for more and new fields of study to be developed at the higher education institutions in order to better meet culture schools' current requirements for qualified staff, for example within film.

Adapted teacher training programmes

The investigation's assessment is that an adaptation of teacher training programmes is required in order to better meet municipalities' needs for qualified staff. Many municipalities require staff for combined posts, i.e. teaching staff that have the skills to work in both schools and culture schools. This means that municipalities often demand people with a teaching degree. As teacher training programmes are not intended for the activities of culture schools, these programmes should open themselves to culture schools by introducing courses that relate to the teaching that takes place in culture schools, with the same also being true for work placements.

Culture school teacher a new vocational qualification

The inquiry proposes that a new vocational qualification of culture school teacher, worth 90 higher education credits, be established. The study programme is to be built around a core that expresses the distinctiveness of culture schools. A programme targeting the specific educational environment of culture schools is essential for many reasons, but especially in order to strengthen the educational foundations of the culture schools sector. Municipalities have a great need for teaching skills in areas of the arts that are not found within the scope of any of the existing training programmes' main

fields of study. Working in a culture school requires both artistic and teaching skills, which means that a culture schools teaching qualification should have a basis in educational science, but with artistic skills as an entry requirement.

This type of study programme can, on the basis of the artistic background applicants bring with them, encompass a wide range of contemporary artistic fields and genres, but can also be flexible to future fields that are not yet known. It can also provide space for artistic variation, depending on local requirements. The study programme proposes could be studied part time so as to allow teachers who are already working the opportunity to participate in parallel with their job in a culture school. A vocational qualification that leads to culture school teacher and is worth 90 higher education credits may be appropriate for people with a higher artistic education who want to gain access to a larger labour market. A vocational qualification like this may also be appropriate for people with artistic skills, but who do not have eligibility through higher artistic studies. Teachers such as this, and also those with an artistic background outside of Sweden, would be able to contribute with knowledge that is different to those who are currently represented at our higher education institutions. It is the inquiry's opinion that a reinforcement such as this is important if culture schools are to reflect contemporary Swedish society better than they do currently.

Culture school-related research

The inquiry proposed that the Government charges the Swedish Research Council with issuing a call for proposals concerning SEK 20 million for 2018 to invest in research that is relevant to culture schools. The research should be focused on field of educational science. It is also proposed that the Government charge the Swedish Research Council with issuing a call for proposals concerning SEK 2 million per year over four years, beginning in 2019, for establishing a national research schools for *Culture School Didactics* that leads to a degree of licentiate.

Research concerning young people's learning in their free time is a multi-faceted area that is attracting growing interest, but only a

few projects have been granted funding thus far. The Swedish Research Council is of the opinion that the investments made in Sweden in publicly organised recreational activities result in a need for further research. This is very much the case for the culture schools sector, which is need of research with greater continuity and scope than that being conducted today. Research into learning and teaching in aesthetic subjects is being conducted, but very little is based on the perspective and needs of municipal culture schools.

The inquiry argues that there needs to be stimulation measures of various types in order to bring about work that has a basis in research and proven experience, the volume, breadth and quality of which responds to needs municipalities have to meet the challenges with which culture schools are currently faced and will face in the future.

The inquiry's recommendations

The inquiry has selected a number of exemplary working practices in the form of recommendations for municipalities that promote development towards an inclusive culture schools sector that stands on an independent foundation. A national culture schools centre is proposed that has the task of conducting various forms of promotional work that supports municipalities work with culture schools.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:515)
dels att 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fem nya paragrafer, 11 a–11 e, och
närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska särskilt verka för konstnärligt och kultur-
politiskt värdefull utveckling inom verksamheter som rör

1. teater, dans, musik och annan scenkonst,	
2. litteratur, kulturtidskrifter, läsfrämjande och bibliotek,	
3. bild och form samt museer och utställningar,	
4. regional kulturverksamhet,	4. kulturskoleverksamhet,
5. samiska folkets och övriga	5. regional kulturverksamhet,
nationella minoriteters kultur,	
och	
6. andra kulturella ändamål	6. samiska folkets och övriga
	nationella minoriteters kultur,
	och
	7. andra kulturella ändamål

11 a §

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Nationellt kulturskolecentrum.

Nationellt kulturskolecentrum ska ha en allmän överblick över den kommunala och regionala musik- och kulturskoleverksamheten och främja samverkan och utveckling inom området.

Nationellt kulturskolecentrum ska särskilt

1. pröva frågor om statsbidrag enligt förordningen (201x:000) om statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av kulturskoleverksamhet,

2. pröva frågor om statsbidrag enligt förordningen (201x:000) om statsbidrag till att bedriva kulturskoleverksamhet,

3. pröva frågor om statsbidrag enligt förordningen (201x:000) om statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens,

4. ansvara för musik- och kulturskolestatistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

5. ansvara för den uppföljning som myndigheten ska göra av musik- och kulturskolan.

11 b §

Nationellt kulturskolecentrum består av en ordförande och högst sex andra ledamöter.

Nationellt kulturskolecentrum är beslutsför när ordföranden och

minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Ordföranden och de andra ledamöterna i Nationellt kulturskolecentrum utses av regeringen för en bestämd tid.

11 c §

Nationellt kulturskolecentrum får i särskilda beslut lämna över till ordföranden eller någon annan ledamot i Nationellt kulturskolecentrum eller någon anställd hos myndigheten att avgöra ärenden som är av det slaget att Nationellt kulturskolecentrum anser att de inte behöver prövas vid Nationellt kulturskolecentrums sammanträde.

11 d §

Nationellt kulturskolecentrum ansvarar för sina beslut enligt 12 a §.

11 e §

Nationellt kulturskolecentrum ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

11 f §

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Nationellt kulturskolecentrum tilldelas resurser för sin verksamhet och att verksamheten bedrivs författningsenligt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (2010:2012) om ändring i förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet ska ha följande lydelse.

8 §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med utgångspunkt i det ändamål som anges i 4 § ska landstinget ansvara för att bidragsgivningen enligt denna förordning främjar en god tillgång för länets invånare till

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet,
2. museiverksamhet,
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet,
5. regional enskild arkivverksamhet,
6. filmkulturell verksamhet, och
7. främjande av hemslöjd, 7. främjande av hemslöjd,
och,
8. kulturskoleverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.3 Förslag till förordning (2017:XX) om statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av kulturskoleverksamhet

Häri genom föreskrivs följande

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av kulturskoleverksamhet.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Ändamålet med statsbidraget

2 § Ändamålet med statsbidraget är att främja inkludering och annan strategisk utveckling inom kulturskoleverksamhet.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag får lämnas till

1. kommuner, och
2. landsting som samarbetar med kommuner.

Fördelning av statsbidrag

4 § Vid fördelningen av statsbidrag ska en god geografisk spridning över landet eftersträvas.

5 § Statsbidrag får lämnas till en kommun eller ett landsting under högst tre år.

Ärendenas handläggning

6 § Nationellt kulturskolecentrum vid Statens kulturråd prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

7 § En ansökan om statsbidrag ska vara skriftlig. Sökanden ska till Nationellt kulturskolecentrum lämna de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

Redovisning

8 § Den som har mottagit statsbidrag enligt denna förordning ska till Nationellt kulturskolecentrum redovisa hur medlen har använts och lämna de övriga uppgifter som Nationellt kulturskolecentrum behöver för uppföljning och utvärdering.

Återbetalning och återkrav

9 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 8 §, eller

5. villkor i beslutet inte har följts.

10 § Om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 9 §, ska Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. På det belopp som bidragsmottagen är skyldig att betala tillbaka ska ränta enligt räntelagen (1975:635) betalas.

Om det finns särskilda skäl för det, får Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis avstå från återkrav och krav på ränta.

Bemyndigande

11 § Statens kulturråd får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

12 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.4 Förslag till förordning (2017:XX) om statsbidrag till att bedriva musik- och kulturskoleverksamhet

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag till kommuner för att bedriva musik- och kulturskoleverksamhet.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Ändamålet med statsbidraget

2 § Ändamålet med statsbidraget är att bidra till att driva eller förstärka musik- och kulturskoleverksamhet inom vissa kommuner.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag får lämnas till kommuner med en folkmängd som uppgår till högst 7 999 invånare samt en befolkningstäthet (invånar-
distans) på mer än 350 meter.

4 § Statsbidrag får lämnas till kommuner med ett eget ekonomiskt åtagande för kulturskoleverksamhet som motsvarar minst 50 procent av bidragets storlek.

Rekvisation

5 § Rekvisition av statsbidraget får göras för en tidsperiod av ett till tre år. Kvarstår kommunens behov efter tre år är kommunen berättigad att rekvirera statsbidraget i ytterligare två år. Statsbidrag får lämnas under högst fem år.

6 § Maximalt belopp som får rekvireras är 500 000 kronor per år.

7 § Statsbidrag betalas ut av Nationellt kulturskolecentrum vid Statens kulturråd.

Statsbidrag utbetalas mot redovisade kostnader. Förskott får medges när anslagspost saknats året före ansökan om statsbidraget.

Vid rekvisitionen ska kommunen

– intyga att förutsättningarna i 3 § och 4 § är uppfyllda.

Redovisning

8 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska till Nationellt kulturskolecentrum redovisa hur medlen har använts för kulturskoleverksamhet genom att uppge antalet anställda i form av pedagogisk personal och antal deltagande barn och unga.

Återbetalning och återkrav

9 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 8 §, eller

5. villkor i beslutet inte har följts.

10 § Om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 9 §, ska Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. På det belopp som bidragsmottagen är skyldig att betala tillbaka ska ränta enligt räntelagen (1975:635) betalas.

Om det finns särskilda skäl för det, får Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis avstå från återkrav och krav på ränta.

Bemyndigande

11 § Statens kulturråd får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

12 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.5 Förslag till förordning om statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag till kommuner och landsting för att bedriva kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens.

Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Ändamålet med statsbidraget

2 § Ändamålet med statsbidraget är att ge ungdomar möjligheter till fördjupning inom ett konstområde.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag får lämnas till

1. Fördjupningen ska genomföras tillsammans med yrkesverksamma konstnärer.

2. Kommuner, och

3. landsting som samarbetar med kommuner.

4 § Statsbidrag får lämnas till kommuner med ett eget ekonomiskt åtagande motsvarande det sökta beloppets storlek ställs som villkor för statsbidrag.

5 § Verksamheten ska bedrivas i samarbete med andra professionella parter med kompetens inom kulturområdet.

6 § Verksamheten ska vara öppen för ungdomar från hela landet.

Fördelning av statsbidrag

7 § Statsbidrag får lämnas till en kommun eller ett landsting under högst tre år.

Ärendets handläggning

8 § Nationellt kulturskolecentrum vid Statens kulturråd prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

9 § En ansökan om bidrag ska vara skriftlig. Kommunen eller landstinget ska till Nationellt kulturskolecentrum lämna de handlingar och uppgifter som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

Redovisning

10 § Den kommun eller det landsting som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska till Nationellt kulturskolecentrum redovisa hur medlen har använts och lämna de övriga uppgifter som Nationellt kulturskolecentrum behöver för uppföljning och utvärdering.

Återbetalning och återkrav

11 § Mottagaren av ett bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål som det har beviljats för,
4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 8 §, eller
5. villkor i beslutet inte har följts.

12 § Om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 9 §, ska Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. På det belopp som bidragsmottagen är skyldig att betala tillbaka ska ränta enligt räntelagen (1975:635) betalas.

Om det finns särskilda skäl för det, får Nationellt kulturskolecentrum besluta att helt eller delvis avstå från återkrav och krav på ränta.

Bemyndigande

13 § Statens kulturråd får meddela föreskrifter för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Uppdraget och dess genomförande

Utredningen ska ta fram förslag till en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Enligt direktiven ska utredningen bland annat lämna förslag och bedömningar som gäller hur staten kan bidra till att göra den kommunala musik- och kulturskolan mer tillgänglig och jämlik.

I detta kapitel beskrivs uppdraget och utredningens avgränsningar och tolkningar av direktiven närmare. Utredningen redogör sedan för sina arbetsformer och vissa avvägningar. Slutligen presenteras betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven varierar möjligheterna för att driva en kulturskola över landet, bland annat beroende på demografiska och ekonomiska förutsättningar.

Direktiven framhåller att kulturskolan, som en av de största kulturverksamheterna för barn och unga, håller hög kvalitet och drivs med stor framgång i många kommuner. Verksamheten är frivillig för kommunerna och många aspekter, som avgifterna, varierar stort över landet. Kulturskolan står enligt direktiven dessutom inför flera stora utmaningar när det gäller undervisningen och rekryteringen av elever. Regeringen bedömer att en nationell strategi skulle vara till stöd för att uppnå en jämlik och tillgänglig kulturskola av hög kvalitet för alla barn och unga i Sverige.

Avgränsning av uppdraget

Utredningen menar att det inte ligger i dess uppdrag att bedöma kulturskolans breda roll som kulturaktör i lokalsamhället utan att uppdraget berör den verksamhet som barn och unga deltar i på frivillig grund. Utredningens underlag visar att musik- och kulturskolorna inte sällan har en funktion som kulturresurs för kommunens övriga politikområden i form av samordnare och utbildare, som ledare i det föreningsdrivna kulturlivet eller som kompetens i grundskola och gymnasium genom delade tjänster, i synnerhet inom musikämnet. Kulturskolan kan i många kommuner sägas ha i uppdrag att vara ett nav för kommunens barn- och ungdomskulturverksamhet generellt. I förhållande till detta bredare uppdrag anser utredningen att det är kulturskolans undervisning, arrangemang och projekt som barn och unga kan ta del av på sin fria tid, som utgör kulturskolans kärnverksamhet. Denna kan också beskrivas som den verksamhet och tillhörande kompetens som utredningen ser som kulturskolans huvudsakliga ändamål, och som den övriga verksamheten i sin tur bygger på. Det är denna verksamhet utredningens förslag i första hand berör och avser att främja.

Begrepp

Utredningen har valt att samlat benämna dagens musik- och kulturskolor "kulturskolor" med undantag för viss text som beskriver verksamhetens historik. Utredningen följer då den modell som blivit alltmer vedertaget vilket bland annat avspeglas i Sveriges musik- och kulturskoleråds namnbyte till Kulturskolerådet 2015.

Kartläggning och uppföljning

Regeringen efterfrågar i direktiven en nationell helhetsbild av den kommunala musik- och kulturskolan, både vad gäller organisation och deltagande. I och med att statliga mål för verksamheten inte har funnits och verksamheten ser olika ut över landet är det enligt direktiven inte möjligt att göra nationella eller regionala jämförelser eller att se generella utvecklingstendenser. Även synliggörande av goda exempel framhålls som önskvärt.

En musik- och kulturskola för alla barn

I direktiven anges att det förekommer en snedrekrytering när det gäller deltagande i musik- och kulturskolan. Det är svårare att nå barn och unga från ekonomiskt och socialt svaga grupper och möjligheterna att delta i kulturskolan skiljer sig åt mellan städer och glesbygd. Direktiven efterfrågar därför både en kartläggning av hinder för att alla barn, oavsett bakgrund, ska kunna delta i kulturskolans verksamhet och förslag på åtgärder för att motverka den snedrekryteringen som direktiven beskriver. Ett hinder som lyfts fram specifikt i direktiven är tillgången till ett brett ämnesutbud även i glesbygd.

Musik- och kulturskolan i ett kultur- och utbildningspolitiskt sammanhang

Kulturskolan lägger enligt direktiven grunden för rekrytering till den klassiska musiken, och inte minst för orkestermusiken. Enligt direktiven förekommer en tydlig efterfrågestyrning när det gäller barn och ungas val av ämneskurser inom kulturskolan, det vill säga att barn och unga i hög utsträckning själva väljer vilka konstarter och genrer de vill fördjupa sig i. Detta leder till att färre elever väljer exempelvis trä- och bleckblåsinstrument. Regeringen menar att efterfrågestyrningen får konsekvenser för rekryteringen till högre musikutbildningar och orkestrar. Regeringen framhåller att återväxten inom orkesterlivet är en viktig kulturpolitisk fråga och anser att denna fråga bör ingå i den nationella strategin.

I direktiven framhålls musik- och kulturskolan som unik i det avseendet att den verkar i gränslandet mellan kultur och pedagogik. Det finns, enligt direktiven, ingen särskild utbildning av lärare för kulturskolans behov vilket försvårar lärarerekrytering, kompetensutveckling och forskning på området. Glesbygden riskerar att drabbas hårdast med minskat utbud som följd. Regeringen framhåller också att dagens lärarbrist förväntas öka inom de närmaste åren. I direktiven efterfrågar regeringen därför förslag på hur lärarförsörjningen kan säkras i framtiden.

En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan

Utredningens förslag till en nationell strategi består av en rad bedömningar och förslag. Utöver detta lämnar utredningen också rekommendationer som avser att vara ett stöd till kommuner och kulturskolor i arbetet med att utveckla verksamheterna. Ett fortsatt främjandearbete föreslås vara en av de uppgifter som det föreslagna nationella kulturskolecentrumet ska ansvara för.

2.2 Utredningens arbetsformer och arbetsmaterial

Utredaren och sekretariatet har samlat in uppgifter genom möten med olika intressenter och genom att ta del av rapporter, utredningar och forskning. Utredningen har också uppmuntrat till inspel via hemsidan *kulturskoleutredningen.se*. Totalt har ett femtiotal aktörer kontaktat utredningen den vägen. På hemsidan har direktiven och information om möten och samråd funnits tillgängligt. Under arbetets gång har fem möten hållits med den expertgrupp som är knuten till utredningen. I expertgruppen är Kulturredartementet, Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet representerade, såväl som Statens skolverk och Statens kulturråd. Under hösten 2015 genomfördes tre inledande samråd med sammanlagt cirka 200 kulturskolechefer och kulturskolepedagoger i Umeå, Göteborg och Stockholm. Samråd hölls också med företrädare för de nationella orkestrarna, lärosäten med konstnärliga och/eller lärarutbildningar samt tjänstemän och politiker på kommunal respektive regional nivå.

Utredningen har genomfört två enkätundersökningar, en riktad till samtliga kulturskolechefer och en till ett representativt urval av elever i årskurs 6.¹ Ytterligare en kortare mejlenkät genomfördes under vintern 2016 med frågor om hur många som står i kö och hur många lärare som i någon utsträckning arbetar i kulturskolan.²

Kontinuerlig dialog har under utredningens gång förts med bland andra Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Kulturskolerådet, Statens skolverk och Statens kulturråd. Utredningen

¹ SCB, 2015, Teknisk rapport; SCB, 2016.

² Kulturskoleutredningen, mejlenkät 2016.

har också i enlighet med direktiven samrått med Statens musikverk, Myndigheten för tillgängliga medier, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Musikaliska Akademien, Riksförbundet Unga Musikanter och Stockholms musikpedagogiska institut. Som tidigare nämnts har samråd genomförts med kulturskolechefer, kommunala respektive regionala politiker och tjänstemän, företrädare för landets konstnärliga högskolor och nationella orkestrar. Utöver dessa samråd har också möten och telefonsamtal med andra intressenter legat till grund för de resultat som presenteras nedan. En fullständig förteckning över de organisationer som utredningen träffat återfinns i bilaga 3.

Ett problem har varit bristen på säkerställda underlag på musik- och kulturskoleområdet. Många underlag är hämtade från Kulturskolerådet (tidigare Sveriges Musik- och Kulturskoleråd) som är en förening som inhämtat statistiska uppgifter från kommunerna sedan 1997. Dessförinnan förde Svenska kommunförbundet statistik över området fram till 1987. Förutom den brist på underlag som detta glapp i tidsserien förorsakar skiljer sig även kommunernas redovisning av verksamheten i viss utsträckning åt från kommun till kommun. Detta innebär att det finns en osäkerhet i underlagen vad gäller exempelvis kommunernas utgifter och antal deltagande barn och unga. Ytterligare ett problem är det bortfall som förekommer i enkätundersökningarna till kulturskolorna. Det politiska och mediala intresset för kulturskolorna har ökat och den administrativa personalen har tidvis haft en hög belastning med att besvara enkäter från olika intresseorganisationer och offentliga institutioner. Många mindre kulturskolor har haft svårt att avsätta resurser för administrativa uppgifter av detta slag vilket lett till att vissa kulturskolor saknas i underlagen.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en kartläggning av den kommunala kulturskolan, från dess start på 1940-talet fram till i dag, vilket beskrivs i kapitel 3. Här redogörs för verksamhetens organisation och ekonomi men också för elevunderlag och kompetensförsörjning. En beskrivning av det övriga utbudet av kulturutbildning för barn och unga återfinns i detta kapitel. I kapitel 4 redogör utredningen

för vissa omvärldsfaktorer och de spänningsfält som den kommunala kulturskolan befinner sig i. I kapitel 5 redogör utredningen för sin grundläggande syn på vad en inkluderande kulturskola på egen grund innebär och dess betydelse för vår samtid. Kapitel 6 behandlar utredningens förslag och rekommendationer. Förslagen inrymmer bl.a. nationella mål, ett nationellt kulturskolecentrum, en ökad samordning på regional nivå och särskilda statliga stimulansbidrag. Utöver detta föreslås förstärkta utbildningsvägar för pedagoger i kulturskolan och en satsning på kulturskolerelaterad forskning. I kapitel 7 behandlas konsekvenserna av utredningens förslag.

Därutöver ingår en författningskommentar, en referenslista samt bilagor.

3 Kulturskolan

Detta kapitel inleds med en beskrivning av musik- och kulturskolornas framväxt och vilket förhållningssätt äldre statliga utredningar haft till området. I avsnitten 3.2 till 3.6 redogörs för dagens kulturskola utifrån dess organisation, samverkansformer, kompetensförsörjning och deltagare. Avsnitt 3.6 inleds med en övergripande bild av barn och unga av i dag. Kapitlet avslutas med en kort nordisk och internationell utblick.

3.1 Framväxten av den kommunala musik- och kulturskolan

De kommunala musikskolorna växte successivt fram i allt fler kommuner under 1940-talet och kom att bli en del av det svenska välfärdsbygget. Det var en tid som kännetecknades av ekonomisk uppgång. En bildningstanke om att ge barn och unga möjlighet till en meningsfull fritid, oavsett föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, låg till grund för utvecklingen; att arbetarklassen borde få tillgång till det borgerliga bildningsideal som tidigare varit reserverad för de övre klasserna. Där fanns också en önskan om att samla och fostra människor med musiken i centrum: ”Med kårer, körer och till viss del instrumentalundervisning, blir musiken det medel som lyckas samla människor och etablera sunda fritidssysslor och därmed även bidra till att hålla spriten och den hotande misären i schack”.¹ Kommunerna hade även ett stort behov av kompetenta musiker som kunde upprätthålla ett sådant musikliv som höll en högre kvalitet än den som eleverna kunde uppnå inom skolans

¹ K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reserat eller marknad?* (Lunds universitet, 2010).

musikundervisning.² I 1962 års Musikledarutredning beskrivs detta mål som att: ”meddela skolungdom och vuxna bosatta i kommunen undervisning i musik samt att även på annat sätt verka för att främja musiklivet i kommunen”.³

Verksamhetens framväxt hängde också nära samman med entusiasmen från de eldsjälar som kom att anställas som musikledare, dvs. de personer som med ett brinnande intresse för musik tog ett lokalt förankrat ansvar för att driva på utvecklingen av musikskolor.⁴ Dessa hade ofta en bakgrund som folkskollärare/kantor eller hade verkat som musiker inom en militär- eller symfoniorkester. Musikskolorna fick av denna anledning stora lokala variationer, där den enskilde musikledaren och dess anställda satte sin personliga prägel på verksamheten. I en musikledares uppdrag ingick att vara föreståndare för musikskola med skyldighet att leda körer, orkestrar och blåskårer inom kommunen. Dessutom ingick ofta att undervisa i skola eller musikskola och ibland viss konsulentverksamhet för skolorna. Lärarna som rekryterades till de första musikskolorna kunde bestå av arbetslösa restaurang- eller militärmusiker, flyktingar med musikbakgrund och musikaktiva lärare i folkskolan och på läroverken, vilka nu kunde komplettera sina tjänster eller få en helt ny sysselsättning.⁵ Deras pedagogiska yrkesmässighet var av naturliga skäl helt beroende av de personliga förutsättningarna. Det var först på 1960-talet, när Stockholms musikpedagogiska institut (SMI) grundades, som fortbildning av anställda lärare kom igång.⁶ Så sent som 1977 saknade 60 procent av lärarna pedagogisk utbildning.⁷

Utvecklingen gick fort och efter en viss inbromsning under andra världskriget hade den kommunala musikskolan vuxit till att 1966 omfatta 100 000 barn och unga i en verksamhet som bekostades av kommunerna med 28 miljoner kronor per år, vilket

² Se t.ex. H. Sandh, *Kulturskolorna – lika och unika* (Mandatus, 2015); T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001); K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* (Lunds universitet, 2010); O. Tivenius, *Musiklärartyper* (Örebro universitet, 2008).

³ SOU 1962:51 s. 33.

⁴ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 329 och kap 7.

⁵ Ibid.

⁶ H. Sandh, *Kulturskolorna – lika och unika* (Mandatus, 2015).

⁷ Ibid.

motsvarar ungefär det tiodubbla i dagens penningvärde.⁸ Den nya verksamheten fick tidigt stor betydelse för musikundervisningen. Musikledarutredningen skriver:

Den kommunala musikbildningsverksamheten, som helt och hållet vuxit fram under de senaste åren, utgör i dag (...) en aktningvärd del av den totala musikbildningsverksamheten i landet. Musikverksamheten i kommunernas regi har visserligen fått olika organisatorisk utformning på olika orter, men överallt har man lagt tyngdpunkten på en tidig musikalisk fostran. Man har klart insett nödvändigheten av att lägga bredast möjliga grund för ett aktivt musikintresse. Man eftersträvar en planmässig och målmedveten musikfostran i de tidiga ungdomsåren med syfte att hos ungdomarna skapa ett musikintresse, som skall vara i efterskolåldern och vuxen ålder.⁹

Under musikskolornas första decennier kom undervisningen att domineras av blåsinstrument, mycket på grund av att det var just blåsmusiker som fanns till hands vid rekryteringen av lärare till musikskolan men också för att samhället hade ett behov av blåsorkestrar vid olika högtidligheter och evenemang.

Svenska kommunförbundet hade engagerat sig i utvecklingen av de kommunala musikskolorna och gav 1976 ut skriften *Den kommunala musikskolan*. Skriften kom att sätta stort avtryck på landets verksamheter som hittills hade verkat helt utan någon form av gemensamma ramar. Två styrdokument som Kommunförbundet menade att musikskolorna borde förhålla sig till var FN:s barnkonvention och det allmänna skolväsendets dåvarande läroplan. Detta var och är hittills den första och enda ansatsen att göra musikskolornas verksamhet mer enhetlig:

Undervisningen i musikskolan ska vidga och fördjupa elevernas musikupplevelser och ge dem förutsättningar att förstå olika slag av musik. Den ska bidra till att öka elevernas uttrycksförmåga och deras möjligheter till kontakt med människor. De instrumentala/vokala färdigheterna ska utvecklas efter vars och ens intresse, så att musiken kan bli en meningsfull och stimulerande fritidsaktivitet. Undervisningen ska möjliggöra för elever som så önskar att senare aktivt delta i musiklivet som medlemmar av olika slag av ensembler och/eller som lyssnare. Elever med särskilt stort musikintresse eller goda förutsätt-

⁸ Kartläggning av den kommunala musikskolan. (Skolöverstyrelsen, 1966).

⁹ SOU 1962:51 s. 41.

ningar för musikalisk yrkesverksamhet ska erhålla sådan undervisning som kan ligga till grund för högre musikutbildning.¹⁰

Intentionerna konkretiseras i särskilda mål för ämneskurserna:
Ämneskurserna avser att

- vidareutveckla en positiv attityd till musik och stimulera musikintresset
- utveckla elevernas uttrycksförmåga, fantasi, motorik, gehör, koncentrationsförmåga och förmåga att lyssna
- ge färdighet och repertoarkunskap i ämnet
- föra eleverna i kontakt med och låta dem uppleva olika slag av musik
- utveckla förmågan att samverka i grupp
- förbereda eleverna för deltagande i det allmänna musiklivet
- förbereda yrkesinriktade elever för högre musikutbildning¹¹

Trots att kommunerna var helt fria att organisera sin verksamhet efter egna förutsättningar och behov blev skriften normerande för musikskolan i hela landet. Sannolikt svarade skriften upp mot en efterfrågan på råd och stöd för verksamheten. Råden är mycket detaljerade och ger förslag till upplägg av undervisningen, organisering av verksamheten och om riktlinjer för pedagogiken.

Avgifter

I den tidiga kommunala musikskolan förekom såväl avgiftsfri som avgiftsbelagd undervisning. I 1965 års musikutbildningskommitté beskrivs verksamheten som belagd med "vanligen mindre elevavgifter" med en i övrigt kommunal finansiering. År 1972 bedrev dryg tredjedel av musikskolorna en avgiftsbelagd verksamhet, men redan under de närmast efterföljande åren införde allt fler kom-

¹⁰ Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (Svenska Kommunförbundet 1976) s. 21.

¹¹ Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (Svenska Kommunförbundet 1976).

muner avgifter. De flesta musikskolor tillämpade också syskonrabatter eller behovsprövade avgifter för att inte behöva utestänga elever av ekonomiska skäl, något som också Kommunförbundet rekommenderade.¹²

Den kommunala musikskolan ställning växte sig allt starkare i samhället. I slutet av 1970-talet fanns minst 300 000 elevplatser och 5 000 lärare tjänstgjorde i någon utsträckning i verksamheten. Antalet lärare, trettio år senare, är detsamma.¹³ Då det saknas säkerställd statistik över antal platser och deltagare i verksamheten är det svårt att jämföra underlagen, men i dag beräknas verksamheten omfatta cirka 224 000 elevplatser i terminsvisa ämneskurser. Ytterligare 209 000 platser för olika typer av projekt och verksamhet inom den obligatoriska skolans ram.¹⁴ Det är svårt att uttala sig om antal deltagare eftersom en deltagare dels, om den deltar i flera kurser, kan räknas flera gånger och dels för att antalet deltagare i frivillig verksamhet respektive den verksamhet som ges inom skolans ram, inte är säkerställt.

3.1.1 Från musikperspektiv till barnperspektiv

Den kommunala musikskolan präglades länge i första hand av tanken om ett blomstrande musikliv med god återväxt utifrån ett samhällsintresse.¹⁵ Musiken hade ett instrumentellt värde och spel i orkestrar och ensembler i amatörmusiken var viktiga beståndsdelar i tidens folkrörelser. Undervisningen i musikskolan var företrädesvis individuell och motiverades utifrån en vilja att höja kvaliteten i orkestrarna. Endast begåvade elever erbjöds undervisning och dessa skulle spela betydelsefulla musikverk för att uppnå estetiska värden och formas till musikanter.¹⁶

På 1980-talet skedde en förändring som kommer till uttryck i Kommunförbundets reviderade upplaga av *Den kommunala musikskolan*. Även om målen för musikskolan fortfarande var relativt

¹² Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (1976) s. 139.

¹³ SOU 1976:33, s. 57; Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror 2015*; Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

¹⁴ Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror* (2015).

¹⁵ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 364 f.

¹⁶ K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* (Lunds universitet, 2010) s. 9; SOU 1968:15.

oförändrade jämfört med den tidigare upplagan, antog förbundet ett tydligt barnperspektiv. I den reviderade upplagan slog Kommunförbundet fast att "[d]et viktigaste är att eleverna upplever sitt musicerande som meningsfullt och anpassat till deras aktuella behov och önskemål. Verksamheten i musikskolan måste därför vara mångfacetterad och flexibel".¹⁷

Nu inträdde en period som kan betecknas som musikskolans storhetstid. Under 1982 deltog 370 000 barn och unga på olika sätt i en verksamhet som sysselsatte 6 000 lärare varav 3 750 hel- eller deltidanställda. Kommunernas utgifter uppgick till 538 miljoner kronor, vilket i dagens penningvärde motsvarar 1,4 miljarder.¹⁸

3.1.2 Från musikskola till kulturskola

Allt eftersom beslutade allt fler kommuner att inlemma fler konstområden i musikskoleverksamheten och att även byta namn till kulturskola. Såväl Kulturrådet som Kommunförbundet ansåg redan på 1970-talet att det fanns goda skäl att utvidga den kommunala musikskolans verksamhet till andra konst- och kulturuttryck.¹⁹ Flera kommunala musikskolor hade visserligen redan före 1980-talet infört fler konstområden än musik. Bland annat fanns dansundervisning i Solna och Skellefteå och omfattande teaterverksamhet i Stockholmsområdet i form av Vår teater. Bildkonstskolor erbjöds bland annat i Robertsfors och Södertälje.²⁰ Vid den här tiden hade tjugo kommuner startat kulturskolor och ytterligare ett trettiotal låg i startgroparna. Musikledare såg ett behov av ett komplement till musiken, framför allt för de yngsta barnen men det fanns också en ökad medvetenhet kring kreativitetens betydelse för barn och unga.²¹

Än i dag saknas en formell beskrivning av vad det innebär att vara kulturskola, men i en rapport till Kulturutredningen²²

¹⁷ O. Tivenius, *Musiklärartyper* (Örebro Universitet, 2008).

¹⁸ Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan en resurs i kulturlivet* (1984).

¹⁹ *Ny kulturpolitik* SOU 1972:66; Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (1976) kap. 6.

²⁰ H. Sandh, *Kulturskolorna – lika och unika* (Mandatus, 2015).

²¹ *Ibid.* s. 11.

²² H. Sandh, *Kulturskolorna i Sverige. En lägesrapport 1994*. Studie för Kulturutredningen (1994).

definieras begreppet för första gången och har sedan dess förblivit gängse praxis:

Kulturskolan är en organisation där minst tre av ämnena musik, bildkonst, teater, dans och film/video finns som frivillig regelbundet återkommande verksamhet för barn och ungdom efter skoldagens slut. Verksamheten ska ha som mål att en integration av ämnena kommer till stånd.²³

Omvandlingen från traditionell musikskola till kulturskola uppfattades i vissa fall som en nedprioritering av musikens starka ställning. Att införa fler konstuttryck som dans och teater, och som bygger på gruppundervisning, kunde ses som ett sätt att spara in på den förhållandevis dyra och i stora delar enskilda instrumentalundervisningen. Detta aktualiserades särskilt i de fall där omvandlingen till kulturskola inte fick medföra några ökade kostnader för kommunen. Det var dock inte i första hand ett ekonomiskt ställningstagande som ledde till att musikskolan utökades till att erbjuda fler konstuttryck utan en vilja att erbjuda en mer deltagaranpassad riktning vilket också har präglat kulturskolornas utveckling sedan dess.²⁴

Omvandlingen från musikskolor till kulturskolor bromsades kraftigt av 1990-talskrisen²⁵ för att åter komma igång under 2000-talet. Processer pågår fortfarande i flera kommuner i landet för att utvidga musikskolan till kulturskola med ett breddat utbud. Kulturskolerådet tog 2016 fram en vägledning med råd för de kommuner som vill utöka sin verksamhet²⁶ och för närvarande har ungefär två tredjedelar av kommunerna en kulturskola.²⁷

3.1.3 Från nedläggningshot till samhällsnytta

Kulturskolornas 1990-tal har beskrivits som turbulent och präglat av nedläggningshot. Kommunernas ekonomi försämrades kraftigt och under 1992 hotades 67 procent av landets musikskolor av

²³ H. Sandh, *Kulturskolorna i Sverige. En lägesrapport 1994*. Studie för Kulturutredningen (1994) s. 6.

²⁴ O. Tivenius, *Musiklärartyper* (Örebro universitet 2008).

²⁵ Gunnar Svensson, *Barns rätt till kultur* (Svenska Kommunförbundet, 1993) s. 51.

²⁶ Kulturskolerådet, *Från musikskola till kulturskola – tips på vägen* (Kulturskolerådet, 2016).

²⁷ H. Sandh, *Kulturskolorna – lika och unika* (Mandatus, 2015); Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

nedläggning eller kraftig nedskärning, även om utfallet några år senare inte blev fullt så drastiskt.²⁸ Det handlade om nedläggningar, lokalbrist och hot om nedskärningar och ofta motiverades de förestående nedskärningarna med kulturskolans ställning som icke lagstadgad verksamhet.²⁹

Under det tidiga 1990-talet höjde hälften av alla kommuner sina avgifter till kulturskolan³⁰ vilket även går att avläsa i hushållens kostnader för musikskoleundervisning. Dessa ökade mellan 1988 och 1992 med 71 procent.³¹ Utredningen har försökt uttyda vilken effekt detta fick på deltagandet men tyvärr saknas underlag på hur många som deltog vid samma tid. Genom att jämföra de underlag utredningen känner till och förutsatt att siffrorna är jämförbara slutade var tionde elev. Under 1987–88 deltog 200 575 barn och unga i musik och övriga ämnen.³² Tio år senare deltog 180 000 barn och unga i ämneskurs.³³ Ett annat sätt att tydliggöra krisens effekter är att jämföra kommunernas totala anslagsnivå till kulturskolan. Trots bristfälliga tidsserier vet vi att 1997 års totala anslag på 915 miljoner kronor låg 166 miljoner under 1986 års anslagsnivå i nominella tal. Inte förrän 1999 översteg de kommunala anslagen det sena åttioalets nivåer. Med stor sannolikhet hade kommunernas ekonomiska svårigheter effekter på den tiondel av eleverna som slutade. Om det berodde på höjda avgifter eller färre elevplatser är svårt att säga. Vilka barn och unga det var som slutade vet vi heller inte men att minskade kommunala anslag till verksamheten i någon mån kompenserades av höjda avgifter är tydligt.

Trots hot om nedläggning under 1990-talet kunde de flesta kommunerna behålla sina verksamheter. I flera kommuner var det röststarka föräldrar, musikledare och politiker som med mediernas hjälp bidrog till att nedläggningshoten endast i enstaka fall blev realiserade.³⁴

²⁸ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 227.

²⁹ Ibid.

³⁰ *Barns villkor i förändringstider 1994:4* (Socialstyrelsen, 1994) s. 141.

³¹ Tabellbilaga SOU 1995:85 s. 506.

³² Statistik Svenska kommunförbundet (1988).

³³ Statistik Kulturskolerådet (2015).

³⁴ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 318, 331.

Efter denna turbulenta period har de kommunala kulturskolorna kommit att stärkas i den allmänna opinionen.³⁵ En kulturskola av hög kvalitet anses vara till fördel i kommunernas strävan att vara intressant för nya invånare. I en rapport från 2006 konstaterar Ungdomsstyrelsen att det blir allt vanligare att kultur- och fritidsverksamhet ses som en kommunal tillgång, med möjlighet att generera ekonomisk nytta till kommunen.³⁶ Kulturskolornas nyttighet för andra områden än det konstnärliga betonas, vilket har lett till en ytterligare legitimering av verksamheten. På regional nivå har kulturskolorna fått utrymme genom de kulturplaner som ligger till grund för fördelningen av statsbidrag till regional kulturverksamhet. Trots att inga statliga medel till kulturskoleverksamhet fördelas inom ramen för detta statsbidrag nämns kulturskolan i nitton av tjugo kulturplaner vilket tyder på att den kommunala verksamheten är en viktig part, sett ur ett kulturellt helhetsperspektiv.

3.1.4 De fria kulturskolorna

Den kommunala kulturskolan finns omnämnd i ett nittiototal statliga utredningar från sent 1930-tal till i dag. De flesta berör bara kulturskolan mycket översiktligt, i relation till något annat politikområde, men antalet tyder på att verksamheten, trots att det inte förekommit något nationellt engagemang i frågan, har varit föremål för stort intresse.

Statsunderstött eller inte

Sedan den kommunala musikskolans start har ett flertal statliga utredningar inom kultur- eller utbildningsområdet diskuterat statliga insatser. Skolutredningen föreslog redan 1945 att ett statligt utjämningsstöd borde införas.³⁷ Vid den tiden arrangerade kommunerna genom folkskolan en frivillig undervisning i instrumentalmusik som ett komplement till den schemalagda sång-

³⁵ K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten* (Lunds Universitet, 2010).

³⁶ Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006).

³⁷ SOU 1946:11, s. 304–305.

och musikundervisningen. Utredningen bedömde att skillnaderna mellan olika kommuners förmåga att bekosta denna efterfrågade undervisning var oacceptabla och ville därför inrätta ett riktat stöd till mindre bärkraftiga, skattetyngda kommuner.

Även utredningen *Musikliv i Sverige* utpekade den kommunala musikverksamhets behov av stöd och menade att detta var lika påtagligt som statens plikt att stödja kommunernas ansträngningar för musikkulturell utveckling.³⁸ Femton år senare föreslog Musikutbildningskommittén³⁹ att den frivilliga musikundervisningen borde få statsbidrag på samma grunder som övrig skolundervisning eftersom den frivilliga musikundervisningen sågs som en basal förutsättning i den musikutbildningspyramid som kommittén skisserade. Kommittén föreslog att den då förekommande frivilliga musikundervisningen på högstadiet, den kommunala frivilliga musikundervisningen, studieförbundets musikcirklar för ungdom under 16 år samt kyrkomusikernas fria musikundervisning, skulle slås ihop och dess finansiering successivt övertas av staten.

Genom denna åtgärd räknar kommittén med att rekryteringsunderlaget för fortsatt musikutbildning kan väsentligt breddas. Samtidigt skapas förutsättningar för ett bättre utnyttjande av musiklärnarnas kapacitet. Olika kombinationsmöjligheter, klassundervisning – frivillig musikundervisning – kyrkomusikalisk tjänst, skapas. Kommittén räknar också med att ett genomförande av förslaget skall komma studieförbundens musikverksamhet till godo.⁴⁰

Kommittén förutsåg det ökade behovet av professionell kompetens för detta breddade musikuppdrag och föreslog att särskilda musikfackskolor skulle inrättas men också att dels en musiklärarlinje och dels flera musikpedagoglinjer skulle etableras vid musikhögskolorna. Till detta skulle ett musikpedagogiskt centrum inrättas för utvecklingsarbete och forskning för hela det musikpedagogiska fältet. Deras förslag och argumentation ger eko ända in i våra utredningsdirektiv om att all skolungdom i landet borde ha samma rätt och möjlighet att få delta oavsett kommuntillhörighet:

³⁸ SOU 1954:2, s. 53.

³⁹ SOU 1968:15.

⁴⁰ SOU 1968:15, s. 232.

... elever på olika platser i landet har högst olika möjligheter att få delta i frivillig musikundervisning. I vissa län är musikskoleverksamheten fast rotad och väl etablerad i flertalet, kanske alla kommuner. På andra håll i landet är elevernas möjligheter till frivillig undervisning mycket små eller inga.⁴¹

Reformen beräknades till 51 miljoner kronor. Ingen gång fick förslagen gehör. I prop. 1970:25 tydliggjorde regeringen att den inte ansåg att den frivilliga musikundervisningen var av tillräcklig omfattning för att vara en uppgift för den statliga skolan. Däremot förespråkade man en nära samverkan mellan skolan och den frivilliga undervisningen.

Breddning och gruppundervisning

När så Kulturrådet inrättas 1969, inledningsvis som en utredningstjänst för att utforma förslag till en statlig kulturpolitik, återkom frågan om statsbidrag i betänkandet *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66). Utredningen tecknade en helhetsbild av kulturlivet med barn och ungdomar som en egen målgrupp med egna behov. Kulturrådet ansåg att barns efterfrågan på kulturella aktiviteter var mycket stor och ofta större än tillgängligt utbud. Utredningen beskriver hur den kommunala musikskolan hade vuxit fram utan att vissa grundläggande frågor om mål, pedagogiska vägar och samordning hade lösts. Kommunerna ansågs bedriva en alltför ensidig verksamhet med inriktning mot musikgenren med betoning på enskild färdighetsträning i stället för gruppundervisning. Utredningen förespråkade att utbudet borde breddas genom att de kommunala musikskolorna byggde ut sin verksamhet till fler konstområden. Kulturrådet ifrågasatte även det paradoxala i att statsbidrag gavs till studieförbundens gruppundervisning för elever från tolv år men däremot inte till de kommunala musikskolorna och den kommunala barn- och ungdomsteatern. Kulturrådet föreslog därför att frågan om ett statsbidrag borde ges till kommunal frivillig undervisning i grupp men ansåg att frågan först skulle analyseras mer. De påpekade även vikten av samverkan

⁴¹ SOU 1968:15, s. 64.

mellan den frivilliga verksamheten, förskolan och skolan och ville att skolans ansvar borde förstärkas.⁴²

Kommunerna bör fullfölja utbyggnaden av musikskolorna men också på sikt bygga upp en motsvarande verksamhet för barn och ungdom inom övriga konstområden. Denna frivilliga kommunala verksamhet bör bedrivas i nära samverkan med skolan – som har ett ansvar för grundläggande orientering och undervisning i dessa ämnen – och förskolan. Statsbidrag bör utgå till den frivilliga kommunala verksamheten. Innan ett statsbidrag införs bör dock frågorna om målen och de pedagogiska vägarna för verksamheten, samverkan med skolan, uppgiftsfördelningen och samspelet med föreningslivets verksamhet liksom frågor om åldersgränsen för olika typer av statsbidrag och avgränsningen mot den kommunala ungdomsverksamheten utredas. Det nya kulturrådet föreslås göra utredningen i nära samverkan med berörda parter. Utredningen bör ske i samband med utredningen om ett föreslaget lokalt aktivitetsstöd på kulturområdet.⁴³

Regeringen gick på Kulturrådets linje och avsåg att fortsatt utreda frågan.⁴⁴ Regeringen instämde även i Kulturrådets bedömning att statsbidrag var att föredra framför lagstiftning på kulturområdet för att inte begränsa kommunernas och landstingens valfrihet.⁴⁵ I stället sågs stimulansbidrag och direkta anslag som bättre styrningsformer och/eller en styrning genom nationella kulturpolitiska mål. Utredningen om skolan, staten och kommunerna fick i uppdrag att i samarbete med Statens kulturråd pröva hur en bättre samordning mellan skolans obligatoriska undervisning och frivillig kommunal verksamhet för barn och ungdom inom skilda konstområden skulle påverka statsbidragsfrågorna.⁴⁶ Frågan kom att hamna i skuggan av utredningens mer dominanta frågor som rörde förutsättningarna för en kommunalisering av skolan. Trots skrivningar i direktiven fördes inga resonemang varken om samverkan eller eventuella statsbidrag till musikskolorna.⁴⁷

⁴² SOU 1972:66, s. 351–353.

⁴³ Prop. 1974:28, s. 63.

⁴⁴ Prop. 1974:28, s. 313; *Skolan. En förändrad arbetsfördelning*. SOU 1978:65.

⁴⁵ Prop. 1974:28 s. 304.

⁴⁶ Prop. 1974:28, s. 313.

⁴⁷ *Skolan. En förändrad arbetsfördelning*. SOU 1978:65.

Svenska kommunförbundet och kulturskolan

En yttre faktor som hade en avgörande inverkan på ansvarsförhållandet mellan stat och kommun var kommunreformen som avslutades under 1970-talet. Mindre kommuner slogs ihop till större enheter och kommunerna växte förutom i storlek, även vad gäller ekonomisk bärkraft och kompetens. Även kulturskolorna växte och, som tidigare nämnts gav Svenska kommunförbundet ut vägledningar som syftade till att ge medlemmarna stöd i arbetet. Där formulerades mål och uppgifter liksom förslag på organisations- och undervisningsformer och hur samverkan med skolan kunde läggas upp. Dessa vägledningar kom att få ett starkt genomslag. Ants Viirman, dåvarande chef på kultursektionen på Svenska kommunförbundet, menar att den verksamhet som förbundet informellt bedrev blev väldigt betydelsefull tack vare ett tryck underifrån.⁴⁸ Dessa skrifter bidrog till att skapa en uppfattning av musikskolan som en enhetlig skolform. Även om kommunernas suveränitet att forma sina egen verksamheter i princip omöjliggjorde detta, valde författarna på Kommunförbundet att ändå beskriva musikskolans verksamhet och ge detaljerade råd för en enhetlig kvalitativ verksamhet.⁴⁹ Utan något formellt beslut inom förbundet om att främja den kommunala verksamheten, ansvarade två tjänstemän på Kommunförbundet för att ge aktörerna stöd och råd. Därutöver anordnades kursverksamhet och chefsutbildningar. Detta bestod fram till början av 1990-talet då Sverige drabbades av ekonomisk kris. Förbundet beslutade då att lägga ner denna utbildningsverksamhet och musikskolefrågan flyttades till den sektion som arbetade med skolfrågor vilket ledde till att musikskolefrågan marginaliserades fullständigt.

Kulturskola – ett kommunalt ansvar

Den parlamentariska utredningen *Tjugo år av kulturpolitik*⁵⁰ hade i ansvar att utvärdera kulturpolitiken med utgångspunkt i 1974 års kulturpolitiska mål. Inga konkreta förslag som rörde kulturskolan

⁴⁸ Telefonsamtal Ants Viirman 2015-11-13.

⁴⁹ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 73.

⁵⁰ SOU 1995:84.

gavs. I stället betonades behovet av en utveckling mot kulturskolor som kunde möta barns intresse för konstnärlig verksamhet och olika uttrycksformer i en mer projektorienterad verksamhet. De menade att utgångspunkten skulle tas i ungas egna erfarenheter och därmed inte i ”reproduktion av färdigskriven musik”.⁵¹ Utredningen påpekade den sociala snedrekrytering som präglade musikskolan vilket avgiftshöjningarna under 1990-talets början hade förstärkt med minskade elevantal som följd. Dessa avgiftshöjningar sattes i relation till avsaknaden av ett entydigt ansvar för verksamheten. Utredningen konstaterar att ingen statlig myndighet hade ansvar för att följa den kommunala musikskolan och att utvärdera den, men ger däremot ingen ledning om hur detta ansvar bättre kunde axlas.⁵²

Det nya skatteutjämnningssystemet som infördes 1996 kom att underlätta för hårt trängda kommuner. Systemet syftade till att garantera alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att öka alla kommuners möjlighet att ge välfärd till sina invånare.

Frågan om att lagfästa den kommunala kulturskolan togs upp av kommittén *Aktionsgruppen för barnkultur* 2006. Utredningen bedömde att en lag vore riskabelt utifrån resonemanget att kommuner skulle kunna nöja sig med minsta möjliga lägstanivå för att leva upp till lagens bokstav. Däremot såg utredningen behov av en statligt reglerad utbildning för lärarna inom kulturskolan liksom ett motivationsstöd för utveckling av verksamheten.⁵³

De kommunala kulturskolorna omnämns helt kort som betydelsefulla för barns och ungas eget musikutövande i betänkandet *I samspel med musiklivet*.⁵⁴ Dåvarande Sveriges Musik- och Kulturskoleråd (nuvarande Kulturskolerådet) framförde att ett ökat statligt ansvar vore önskvärt för området vilket utredningen hänförde till Kulturrådets domän och att saken därför borde beaktas i samband med etableringen av den nya kultursamverkansmodellen.

En slutsats som kan dras av denna historiska tillbakablick är att de frågor som sittande utredning har i ansvar att utreda inte är nya;

⁵¹ SOU 1995:84 s. 167.

⁵² SOU 1995:84 s. 73, 166 ff.

⁵³ SOU 2006:45.

⁵⁴ SOU 2010:12.

behovet av nationell samordning, eventuell lagstiftning och kompetensförsörjningsfrågan har varit ständigt återkommande ända sedan de kommunala musik- och kulturskolornas tillkomst. I sin hantering av förslagen har regering och riksdag tydliggjort att ansvaret för detta område vilat på kommunerna och att något ansvar för kulturskola hittills inte bör ingå i den statliga intressesfären.

3.2 Kulturskolornas organisationsformer

Trots förslag av tidigare utredningar på området har inga statliga åtaganden förekommit inom kulturskolorna förrän 2015 då Kulturrådet anvisades medel till utveckling av den kommunala verksamheten.⁵⁵ Utöver de nationella kulturpolitiska målen och FN:s barnkonvention finns inte heller några nationella styrdokument eller riktlinjer. De riktlinjer som togs fram av Kommunförbundet på 1970- och 1980-talen har haft inflytande på verksamheten men det är framför allt de lokala förutsättningarna som präglar dagens kulturskolor. Olika kommuner har vitt skilda förutsättningar och påverkas av lokal kulturtradition, eldsjälares engagemang och geografiska och demografiska förhållanden. Dessa faktorer, och många fler, har gett landets kulturskolor en stor bredd, och ett gemensamt drag är att de ofta har en stor betydelse för lokalsamhället.

Kommunernas kostnader för kulturskolor är drygt 2 miljarder kronor, vilket är det näst största åtagandet efter folkbiblioteken i de kommunala budgetarna på kulturområdet. Många kommuner har en väl fungerande och uppskattad kulturskola som bidrar till ett rikt lokalt kulturliv. Kulturskola finns i de flesta av landets kommuner. Endast fem kommuner saknade anslagspost i den kommunala budgeten för kulturskola 2015.⁵⁶ Det innebär att det i övriga 285 kommuner finns en kulturskola, som drivs av en kommun eller i samarbete med en annan kommun. Detta behöver dock inte innebära att det är kommunen själv som driver kulturskolan. Uppskattningsvis är det femton kommuner som jämfört med landets genomsnitt, har mycket låga anslag för kulturskoleverk-

⁵⁵ Förordning (2015:998) om statsbidrag till kommuner som bedriver musik- och kulturskoleverksamhet.

⁵⁶ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

samhet och i stället för att bedriva egen verksamhet har lagt ut verksamheten på andra aktörer, företrädesvis ideella aktörer som studieförbund.

3.2.1 Organisation, ekonomi och avgifter

Kulturskolan är en kommunal verksamhet som regleras som en del av de kommunala befogenheterna i kommunallagen. Där föreskrivs kommunens rätt att ta ut avgifter för verksamheten och möjligheten att överlämna verksamhet åt till exempel en privat huvudman. I kommunallagen föreskrivs också att kommunen själv får besluta om verksamhetens organisation. Organisationstillhörigheten, det vill säga vilken nämnd och förvaltning kulturskolan tillhör, varierar över landet. Kulturskolorna är förhållandevis jämnt fördelade över kultur-/fritidsnämnder och barn-/utbildningsnämnder vilket också avspeglar sig i förvaltningstillhörighet. Skillnaden är stor jämfört med 1970-talet då 95 procent av kommunerna organiserade sina musikskolor under skolstyrelserna, vilka motsvaras av dagens utbildningsnämnder. Ett trettiotal kommuner organiserar i dag kulturskolan direkt under kommunstyrelsen.

Ekonomi och avgifter

De kommunala kulturskolorna finansieras i huvudsak genom anslag inom den kommunala budgeten som beslutas av kommunfullmäktige. Kommunen har också möjlighet att ta ut avgifter för de tjänster och nyttigheter de tillhandahåller, förutsatt att avgifterna inte överstiger självkostnaden. Det ska inte vara möjligt för kommunen att bedriva kulturskoleverksamhet med vinst. I dag står intäkter från i första hand terminsavgifter och i viss mån instrumenthyror för elva procent av kulturskolornas intäkter vilket är ungefär samma nivåer som på 1970-talet.⁵⁷ Utöver avgifter får kommunerna också vissa intäkter från de uppdrag som kulturskolornas personal utför i kommunens förskolor och skolor. Även om kommunernas anslag till kulturskola har ökat kontinuerligt

⁵⁷ Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (1976) s. 139; Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

under den senaste femtonårsperioden har anslagen till denna verksamhet minskat, som andel av kommunernas totala budgetanslag.⁵⁸

Att ta fram jämförbara uppgifter på vad verksamheten kostar kommuner emellan är mycket svårt, eftersom varje kommun utifrån sina politiska beslut gör en egen tolkning av vad verksamheten innehåller, organiseras och hur den ska redovisas. Det gör att den ekonomiska redovisningen beskriver olika saker från kommun till kommun. I vissa kommuner innebär uppdraget att enbart erbjuda fritidsverksamhet medan många kommuner bedriver kulturskoleverksamhet i hög utsträckning integrerad med den obligatoriska grundskolan. Ytterligare andra erbjuder verksamhet även till förskolan och/eller vuxna deltagare, förutom till barn och unga i skolåldern, för att nämna några exempel. Tänkbara felkällor redovisningstekniskt kan vara hur kommuner fördelar kostnaderna för lärarlöner på respektive verksamhet när musiklärartjänster delas mellan den obligatoriska skolan och kulturskolan, eller sätten som kommuner hanterar och redovisar kulturskolans lokalkostnader, vilket varierar stort.

Mot bakgrund av ovan resonemang och utifrån tillgängliga underlag uppgår kommunernas totala utgifter för kulturskolan till drygt 2,5 miljarder kronor, att jämföra med 1973 då motsvarande kostnad uppgick till 138 miljoner kronor.⁵⁹ Dagens nivå är en ökning med ungefär en miljard sedan 1997.⁶⁰ Av detta används huvuddelen till lärarlöner och ungefär 400 miljoner till kostnader för lokaler och administration. Att utgifterna ökat så pass mycket beror till stor del på att löner, som under dessa år ökat, utgör en så stor del av budgeten.

Sett till kommunernas totala utgifter utgör kulturskolan ungefär 0,4 procent och som andel av kommunernas kulturutgifter står kulturskolan för en femtedel. Utgifterna för verksamheten är storleksmässigt jämförbara med kommunernas kostnader för fritidsgårdsverksamhet på 2,3 miljarder kronor men är långt mindre än kommunernas utgifter för grundskoleverksamhet på 93 miljarder kronor. Beräknas de redovisade kostnaderna per invånare

⁵⁸ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

⁵⁹ SOU 1995:85.

⁶⁰ SCB Räkenskapssammandraget (2016); Kulturskolerådet (2016).

avsätts som lägst cirka 400 kronor per invånare mellan 7–15 år och som mest 7 700 kronor.⁶¹ De kommuner som avsätter mer medel per invånare tenderar att ha högre andel deltagare i verksamheten. Kommuner i glesbefolkade regioner har i genomsnitt de högsta kostnaderna för verksamheten vilket kan hänga ihop med att de fasta kostnaderna slås ut på färre antal invånare men också på stora avstånd vilket kräver fler och längre transporter.

Avgifter för ämneskurser och instrumenthyra har legat relativt stabilt de senaste femton åren men sedan 2012 syns ett visst trendbrott då avgiftsnivåerna har sänkts med tre procent. Det ser utredningen som en positiv utveckling eftersom avgifter kan vara ett hinder för deltagande i kulturskolan (avsnitt 3.6.2). Spannet är stort mellan de kommuner som erbjuder en kostnadsfri verksamhet och de som beslutat om höga avgifter; terminsavgifter på upp till 1 710 kronor per termin med tillägg för instrumenthyror förekommer.⁶² Den genomsnittliga terminsavgiften i landet låg 2014 på 656 kronor vilket är den lägsta nivån (justerat för inflation) sedan 1997. Tretton kommuner i landet tog under 2016 inte ut någon terminsavgift. Flera kommuner har infört vissa avgiftsfria verksamheter. Vissa av dessa kräver heller inte någon föranmälan i syfte att underlätta för barn och unga med liten eller ingen vana att delta i kulturskoleverksamhet. Flera kommunföreträdare menar att när en avgift införts, även om det bara är 50 kronor, har antalet deltagare minskat drastiskt. Många kommuner tillämpar också syskonrabatt och andra rabatter.

De högsta avgifterna betalar familjer i förortskommuner till storstäderna och som lägst är avgifterna i kommuner i glest befolkade regioner. Det verkar finnas ett visst samband mellan politisk majoritet i kommunfullmäktige och avgiftsnivåer där de högsta avgifterna återfinns i kommuner med borgerlig majoritet och de lägsta i kommuner med röd-grön majoritet. Avgiftsnivån kan också antas bero på en rad andra faktorer som befolkningsstruktur och ortens kulturtradition. Utredningen har inte kunnat se att det finns något entydigt samband mellan avgiftsnivå och andelen barn och unga som deltar i kulturskolan.

⁶¹ *Sveriges bästa kulturskola*. Lärarförbundet (2013).

⁶² *Kulturskolan i siffror 2015* (Kulturskolerådet 2016).

När det gäller fritidsaktiviteter i övrigt, som idrott, är det vanligt med ett uttag av en viss avgift för att kunna delta. Att avgiftsfrågan inom just kulturskolan är omstridd kan bero på att det rör sig om offentligt finansierad verksamhet och att kulturskolan har och har haft ett nära samarbete med den obligatoriska skolan. Flera kulturskolechefer menar att det är nödvändigt för verksamhetens status att ha avgifter. En avgiftsfri undervisning antas leda till att deltagarna inte fäster lika stor vikt vid att delta i undervisningen, som när en avgift tas ut. Att betala en avgift, även om den är symbolisk, innebär ett åtagande för deltagaren.

Höga avgifter framhålls i utredningens direktiv som ett hinder för deltagande i kulturskolan och i budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen att avsätta 100 miljoner kronor till att bidra till låga elevavgifter, göra den kommunala kulturskoleverksamheten mer jämlik och förbättra möjligheterna för barn och ungdomar att delta i verksamheten. Statens kulturråd fick i januari 2016 i uppdrag att fördela projektmedel utifrån förordningen (2015:998) om statsbidrag till kommuner som bedriver musik- och kulturskoleverksamhet. Medel kan sökas från och med hösten 2016 för kvalitetshöjande insatser och för att sänka, eller behålla låga, avgifter.

Styrning, mål och uppföljning

Föreningen Kulturskolerådet, tidigare SMOK, har sedan 1997 med begränsade medel bedrivit ett viktigt arbete med kompetensutveckling, opinionsbildning och att sammanställa statistik. Uppföljning görs även av kommunerna. Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genomförde 2014 en enkätstudie i samtliga kommuner till ansvariga för frågor som rör ungdomars fritid och organisation där kulturskolan ingick som en del. I enkäten uppger 64 procent av kommunerna att uppföljningsbara mål finns för kulturskoleverksamheten.⁶³ I ungefär en tredjedel av dessa kommuner följs resultatet upp på central nivå. I övrigt är det kulturskolorna själva som har detta ansvar. I jämförelse med andra

⁶³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUCF, 2014).

kommunala verksamheter som skola, vård och omsorg är kulturskoleverksamhetens uppföljning svag vilket sannolikt hänger ihop med dess frivillighet. Kulturskolan har begränsad erfarenhet av att få verksamheten granskad och det finns inte en tradition av självvärdering eller utvärdering.⁶⁴ Att så pass många kommuner saknar uppföljningsbara mål för sin kulturskoleverksamhet kan antas bero på ett flertal faktorer; kulturintresse från ansvariga politiker, tradition, ekonomiska och administrativa resurser och synen på kulturskolans betydelse för kommunens medborgare är några.

Det finns en rad olika metoder för uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet och inom flera kulturskolor pågår ett utvecklingsarbete. Ett alternativ är så kallade kollegiala granskningar där en grupp av pedagoger från flera kulturskolor besöker och utvärderar skolor i angränsande kommuner. Detta kräver viss närhet mellan kulturskolorna och att tid avsätts men tar i övrigt inte några större ekonomiska resurser i anspråk. Andra skolor följer upp verksamheten inom verksamheten utifrån styrdokument och ytterligare andra anlitar konsulter som använder sig av olika utvärderingsmodeller, ofta utifrån modeller som mäter kvalitet i grundskolan och som anpassats för kulturskolans behov. I Karlskoga har ett arbete inletts i samarbete med andra kommuner där ett antal nyckeltal tagits fram för att höja verksamheternas kvalitet och genomföra en relevant och systematisk jämförelse av verksamheten, även över kommungränserna.

I och med att det inte finns några enhetliga kriterier för vad som avses med kvalitet har kulturskolorna olika fokus för sina uppföljningar, men vanligen bygger mätningarna på en kombination av kvantitativa och kvalitativa undersökningar. Målen följs upp kvalitativt genom enkäter, observationer eller intervjuer med deltagare, pedagoger och föräldrar. Bredden är stor och i några av skolorna följs trygghet och trivsel, delaktighet i lärarprocessen, arbetssätt, utveckling och lärande, organisation, styrning och ledarskap, kommunikation, kompetens och resursutnyttjande upp. I andra skolor tillkommer normer och värden, förutsättningar för konstnärligt skapande och samverkan med omvärlden som indikatorer för kvalitet i verksamheten. I det arbete som Karlskoga

⁶⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUCF, 2014).

kommun påbörjat finns också elevomsättning, kösituation och tillgänghetsperspektiv med som nyckeltal.

3.2.2 Upphandling, privata aktörer och folkbildningen

Flera kommunala verksamheter, som skolor, vårdcentraler och äldreboenden, har konkurrensutsatts under senare år. Kulturskolorna har hittills inte följt med i denna utveckling i samma takt. Under de senaste åren har flera kommuner utrett frågan om att införa valfrihet inom kulturskolan, antingen genom att upphandla verksamheten enligt ett förfarande liknande regelverket i Lagen om valfrihet (LOV), som omfattar hälso- och sjukvårdstjänster, eller i annan form. Ett fåtal kommuner, framför allt i Stockholmsområdet men också i Skåne, har infört system med musikskolecheckar eller musikskolepeng som varje barn i kommunen har rätt att använda. I de kommuner som infört ett sådant system har kommunen auktoriserat ett antal aktörer för att utföra musikundervisning parallellt med den kommunala musikskolan. Barn och unga i kommunen kan sedan fritt välja bland de musikskoleutförare som erbjuds inom ramen för checksystemet. Systemet fungerar ungefär som skolpengen där en viss ersättning utgår till den utförare som eleven väljer. Deltagaren betalar också själv en avgift, antingen direkt till utföraren eller centralt i kommunen. Avgiften kan ligga på samma nivå i hela kommunen eller variera beroende på utförare. Hittills har detta system bara implementerats när det gäller musikverksamhet. Systemet med musikskolecheckar har införts genom beslut av kommunfullmäktige. Anledningar till införandet har varit politiska prioriteringar att införa valfrihet och/eller att få bort köerna till verksamheten.

Dessa system är efterfrågestyrda vilket innebär att alla barn som vill delta ska vara garanterade en plats. Detta har lett till en ökning av kostnaderna med mellan en och två miljoner kronor och i flera kommuner har budgeten dubblerats.⁶⁵ I en skärgårdskommun har man valt att vikta musikskolepengen så att utförare som undervisar barn och unga som bor på öar får högre ersättning per barn på grund av höga transportkostnader.

⁶⁵ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

Resurstillskottet som systemet inneburit har i flera kommuner lett till en ökad geografisk spridning vilket i sin tur kan tänkas bidra till det högre elevantal som införandet medfört. Omläggningen har inneburit en klar ökning av andelen deltagande barn och unga men utredningen saknar data för att jämföra andelarna före och efter omorganisationen.

Det är inte alltid tydligt om kommunens syfte med det nya systemet och dess budgettillskott har varit att öka valfriheten eller att inkludera fler barn och unga genom att öka platsantalet, eller både ock. Det går inte att utesluta att en motsvarande budgetökning för den kommunala kulturskolan, utan ökad valfrihet med auktoriserade utförare, hade lett till motsvarande ökning av antal barn.

Systemet med musikskolecheckar eller en viss peng till varje barn i kommunen är fortfarande relativt nytt och har bara implementerats i ett fåtal kommuner. Systemen har ännu inte utvärderats i en samlad form och det återstår att se vilka långsiktiga konsekvenser dessa nya former har på barns och ungas kulturutövande och tillgång till kulturskola av hög kvalitet.

Studieförbund som utförare av kulturskoleverksamhet

I många mindre kommuner är studieförbunden helt centrala för det lokala kulturlivet och i minst ett femtontal kommuner förekommer någon form av samarbete med studieförbund på kulturskoleområdet. Det kan röra sig om att studieförbunden är utförare, att lärare från studieförbund undervisar i kulturskolan eller att ett eller flera studieförbund driver kulturskolan i sin helhet. Studieförbunden tillhör tillsammans med folkhögskolorna det som kallas folkbildningen. Folkbildningen är en viktig del av det svenska civilsamhället och kan sägas ha tre funktioner: (1) som folkrörelseorgan som tillkommit i nära anslutning till olika medlemsorganisationer för att utveckla och sprida kunskap, (2) i sin roll som vuxenutbildare och (3) som kulturbärare.⁶⁶ Studieförbunden är idéburna organisationer med ett brett samhällsuppdrag, formulerat i det folkbildningspolitiska målet att ge alla möjlighet att tillsammans med andra

⁶⁶ SOU: 2012:72, s. 25.

öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.

Att studieförbund utför kulturskoleverksamhet åt kommunen är inte helt okontroversiellt av framför allt två anledningar; för det första kan det innebära en ideologisk konflikt för studieförbunden och för det andra innebär det i praktiken att statliga medel finansierar kommunal verksamhet när den utförs av ett studieförbund men inte är den utförs av en kommun.

Folkbildningsrådet som företräder studieförbunden, är kritiskt till att studieförbund är utförare av kulturskoleverksamhet då detta är två verksamheter som vilar på skilda pedagogiska och ideologiska grunder. Lärande inom folkbildningen riktar sig i första hand till vuxna, är friare och utgår från en holistisk syn på lärande där samhällsengagemang stimuleras. Som Folkbildningsrådet skriver i sitt folkbildningspolitiska dokument:

... den idégrund som svensk folkbildning vilar på är gemensam. Den ger folkbildningen sin särart i det utbildningssamhälle den samtidigt är en del av.⁶⁷

Studieförbunden är beroende av statlig såväl som kommunal finansiering. I en del kommuner förekommer att det generella bidragen till studieförbund har ökats under förutsättning att studieförbundet tar över utförandet av kulturskoleverksamheten. Det finns därför en risk för att studieförbund hamnar i en beroendeställning i förhållande till kommunen och inte kan säga nej till att bli utförare av kulturskoleverksamheten.

Studieförbundens statliga finansiering regleras av förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen och medel betalas ut av Folkbildningsrådet. Syftet med stödet till folkbildningen är bland annat att bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Studieförbunden får ersättning dels för administrativa kostnader och dels för deltagartillfällen. För barn under 13 år utgår halva ersättningen. I kommuner där nedskärningar präglat kulturskolans område har olika former av samarbeten med studieförbunden blivit ett sätt att spara in på den egna verksamheten men samtidigt kunna erbjuda verksamhet på kulturområdet för kommunens barn och unga.

⁶⁷ Folkbildningsrådet, *Vägval vilja* (2014).

Övriga aktörer på barnkulturområdet

Även om kulturskolor är den i omfattning största verksamheten som erbjuder undervisning inom kulturområdet på fritiden för barn och unga, är de en del av ett bredare utbud. Andra kommunala institutioner som bibliotek, museer och konsthallar bedriver en verksamhet ofta med barn och unga som särskilt prioriterad målgrupp. Under 1980-talet växte så kallade barnkulturcentra fram med en grund i folkbildningen och med en inriktning mot bildkonstområdet. Ett karaktärsdrag för dessa är ett starkt fokus på barns och ungas eget skapande och lek utifrån barnets perspektiv till skillnad från ett mer reproducerande och undervisande förhållningssätt som kan sägas prägla den traditionella musikundervisningen i kulturskolan. De övriga aktörerna på barnkulturområdet kan grovt delas upp i två huvudsakliga sektorer; en privat och en ideell sektor dit även studieförbunden räknas.

Det finns åtminstone ett par hundra privata aktörer som verkar på barnkulturområdet men statistiken är bristfällig och det saknas en branschorganisation, så siffrorna får ses som uppskattningar. Utredningen har utgått från Statistiska centralbyråns (SCB) företagsregister där branschgruppen "övrig musik-, dans- och kulturell utbildning" där drygt 1 700 aktörer är registrerade. Under 2014 omsatte denna branschgrupp 634 miljoner kronor.⁶⁸ De flesta är små företag utan anställda och många riktar inte sin verksamhet mot barn och unga. Här förekommer allt från pianolärare som bedriver egen undervisning i hemmet till dansskolor och frilansande pedagoger. Det finns ungefär 200 större aktörer som har mellan en till etthundra anställda och erbjuder verksamhet för barn och unga. En majoritet av dessa aktörer, erbjuder dansundervisning och något erbjuder kurser inom musik, främst inom sång och gitarr dit köerna i kulturskolan är långa. Ett fåtal aktörer erbjuder teaterkurser. De största aktörerna, räknat i antal anställda, är verksamma på dansområdet i de större städerna. Sedan 2007 har såväl antal företag i branschen liksom dess omsättning fördubblats. Anledningen till att det är förhållandevis

⁶⁸ SCB:s företagsregister 2015. Det finns också aktörer som registrerat sina företag i andra branscher men det är framför allt i denna bransch de aktuella företagen återfinns.

få personer anställda inom branschen är att det är vanligt att verksamheten genomförs av frilansande pedagoger som inte är fast anställda på företagen. Det finns dessutom anledning att anta att det finns fler aktörer inom populära konstuttryck som varken registrerat sig i ett branschregister eller betalar moms för inkomster från undervisning. Av naturliga orsaker är det omöjligt att säga hur stor denna sektor är.

Inom den ideella sektorn återfinns aktörer som ideella föreningar, studieförbund och religiösa församlingar som erbjuder möjligheter till kulturutövande för barn och unga. Den största verksamheten inom den ideella sektorn står studieförbunden för. Det finns tre huvudsakliga verksamhetsformer för studieförbund: studiecirkel, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. För de två första verksamhetsformerna krävs att deltagarna har fyllt 13 år, vilket är ett krav som inte ställs på annan folkbildningsverksamhet. Av tio studieförbund bedriver åtta kurser på kulturområdet för barn och unga i större utsträckning. Enligt Folkbildningsrådet, som ansvarar för statistik på området, deltar ungefär 73 000 barn och unga (upp till 13 år) i verksamhet på kulturområdet varje år.

Föreningen Hemslojden har under 2000-talet initierat så kallade slöjdklubbar i samarbete med bland annat Nämnden för hemslojdsfrågor. Slöjdklubbarna vänder sig till barn mellan 7–12 år och leds av slöjdklubbshandledare.

På dansområdet finns ett tiotal föreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet och som erbjuder danskurser för barn och unga. Föreningar som uteslutande erbjuder kurser i tävlingsdans har här undantagits. Det är svårt att uppskatta hur många som deltar i denna föreningsverksamhet eftersom det är antal tillfällen som mäts och inte antalet individer, men under 2014 genomfördes totalt 4 400 gruppaktiviteter, vilket till exempel kan vara danslektioner.

Ytterligare en viktig aktör i kulturlivet är Svenska kyrkan. Bara körverksamheten är omfattande och engagerar cirka 32 000 barn och unga årligen, fördelade på ungefär 1 300 körer. Även inom frikyrkorna finns omfattande musikverksamhet men utredningen har inte tillgång till enhetlig statistik på området.

3.2.3 Kommuner utan kulturskola

För närvarande är det fem kommuner som inte har någon anslagspost för kulturskoleverksamhet. Som tidigare beskrivits innebär detta inte att samtliga övriga kommuner driver kulturskola i kommunal regi. Mellan femton och tjugo kommuner har olika samarbeten med studieförbund eller föreningar, till exempel genom samarbetsavtal. Den kommunala finansieringen av externt driven verksamhet varierar; i vissa kommuner subventionerar kommunen en del av verksamheten och i andra avtalas endast om utlåning av exempelvis lokaler.

Föreningen Kulturskolerådet inledde sin uppföljning av verksamheten 1997 och uppskattar att det är drygt tjugo kommuner som under ett eller flera år inte har bedrivit någon kulturskola. Flera av dessa kommuner har i dag lösningar där studieförbund helt eller delvis tagit över verksamheten med betydligt lägre kommunalt budgetanslag än den tidigare verksamheten fick. Ett fåtal av dessa kommuner har startat upp kulturskolan i kommunal regi.

Vissa faktorer utmärker merparten av de kommuner som lagt ner sin kulturskola under ett eller flera år. Kommunerna är spridda över landet och är enligt Tillväxtanalys kommunindelning⁶⁹ till övervägande delen landsbygdskommuner som antingen är mycket avlägset belägna eller avlägset belägna. Det rör sig huvudsakligen om kommuner med som mest 10 000 invånare och låg befolkningstäthet. Kommunerna präglas av en hög medelålder vilket innebär att kostnaden för äldreomsorg ligger högre än genomsnittet i landet.⁷⁰

Sammantaget pekar detta mot att en viss typ av kommuner har större svårigheter att finansiera och behålla sin kulturskoleverksamhet än andra, även om utredningens samlade underlag har visat att även andra faktorer påverkar kommunernas prioritering; exempelvis lokal tradition, eldsjälar och politisk inriktning.

⁶⁹ Tillväxtanalys, *Bättre statistik för bättre regional och landsbygdspolitik 2014:04* (Tillväxtanalys, 2014).

⁷⁰ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

3.2.4 Intresseorganisationer

Det finns två huvudsakliga intresseorganisationer på kulturskoleområdet: Kulturskolerådet och Riksförbundet unga musikanter (RUM). Under 1970- och 1980-talen hade Sveriges kommuner och landsting (SKL) som tidigare beskrivits, en stödjande och rådgivande roll gentemot kommunerna, men sedan början av 1990-talet är den verksamheten avvecklad. Engagemanget i denna fråga har i och med regeringens initiativ om att utreda den kommunala musik- och kulturskolan återuppväckts och under 2015 års kongress beslutade SKL att under perioden 2016–2019 verka för att kommunernas kultur- och musikskolor ges förutsättningar att säkra alla barns rätt till kultur.⁷¹ Ett rådslag har hållits i maj 2015 där organisationen enades om en rad mål för landets kulturskolor, bland annat att de ska utgöra en kulturell allemansrätt, bidra till barns- och ungas personliga utveckling, vara en social brobyggare, möjliggöra lokal utveckling och stå för kvalitet genom bredd och spets. Vilken roll SKL fortsättningsvis kommer att inta vad gäller kulturskolans utveckling är för tidigt att uttala sig om då frågan precis kommit upp på organisationens dagordning efter ett uppehåll på drygt trettio år.

Kulturskolerådet

Kulturskolerådet, tidigare Sveriges musik och kulturskolor (SMoK), är en ideell förening som bildades 1997. Kulturskolerådet uppstod i samband med att Föreningen Sveriges Musik- och Kulturskollärare (FSMK) avvecklade sin verksamhet. Sedan bildandet har rådet arbetat med att bygga nätverk, bidra till uppföljning, kompetensutveckling, utveckling och till opinionsbildning. Föreningen samlar från kommunerna in och sammanställer statistik årligen och driver utvecklingsprojekt i kulturskolor tillsammans med kommuner. Projekten syftar i hög utsträckning till att bidra till att skapa en mer inkluderande och tillgänglig kulturskola och har exempelvis inriktats mot normkritik, inflytandefrågor, mångfald, genus och frågor som rör

⁷¹ Sveriges kommuner och landsting, *Inriktningen för Sveriges Kommuner och Landsting 2015*, (SKL 2015) s. 29.

funktionshinder. Flera projekt har finansierats av Allmänna arvsfonden.

Kulturskolerådet har en betydelsefull funktion som intresseorganisation och opinionsbildare men samlar också kulturskolechefer från hela landet till årliga konferenser vilka är arenor för erfarenhetsutbyten och inspiration. Kulturskolerådet har sedan 2013 arbetat för att få till stånd en nationell strategi i syfte att göra en likvärdig kulturskola möjlig över hela landet. De förordar bland annat en forskningsbaserad verksamhetsutveckling och att ett nationellt kunskapscentrum för statistik, samordning och kvalitetsutveckling inrättas.

Riksförbundet unga musikanter (RUM)

Riksförbundet unga musikanter (RUM) är en organisation för barn och unga som spelar ett instrument, sjunger, dansar eller spelar teater, som grundades 1973. Förbundet godkändes 1980 av riksdagen som en statsbidragsberättigad ungdomsorganisation och har i dag cirka 40 000 medlemmar. Många medlemmar är elever eller före detta elever från kulturskolan. RUM uppbär statsbidrag från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och verkar bland annat för tillgänglig musikundervisning för alla barn och unga samt för kontinuitet i musicerandet in i vuxen ålder.⁷²

3.3 Kulturskolornas verksamhet

De kommunala kulturskolornas verksamhet är omfattande och skiftar från kommun till kommun och avspeglar lokala intressen, traditioner, lärarkompetensen och politiska mål.

3.3.1 Konstområden och genrer i kulturskolorna

Den kommunala musikskolan har sedan sin etablering för över femtio år sedan breddats ämnesmässigt och även skiftat namn. De flesta kallar sig kulturskola men än i dag är var tredje skola en

⁷² Riksförbundet unga musikanter, *Årsredovisning 2015* (2015).

kommunal musikskola vilket innebär att musiken dominerar vad gäller ämneskurser och annan verksamhet.

Musikområdet

I stort sett alla kulturskolor erbjuder ämneskurser inom instrumentalundervisning, ensemblespel och sång/kör. Av dessa har instrumentalundervisning störst omfattning.⁷³ Utbudets omfattning påverkas av flera faktorer. Pedagogernas kompetens är helt avgörande för de verksamheter som erbjuds, men även barns och ungas intressen påverkar inriktningen över tid, liksom innehållet i de politiska mål som styr kulturskolorna.

Sett till omfattningen av enskilda instrumentgrupper har sträng-instrumenten där bland annat gitarr ingår, enligt tillgängliga källor den största andelen elever, dvs. en dryg fjärdedel av deltagarna. Området har successivt ökat i popularitet allt sedan 1970-talet. Därefter följer tangentinstrument med en femtedel av deltagarna. Området domineras framför allt av piano. Piano kan sägas ha sin glansperiod under 1970-talet och omfattade då en dryg tredjedel av eleverna. Träblåsinstrumenten var som mest populära under 1980-talet med drygt en fjärdedel och har sedan dess minskat till knappt en femtedel. Stråkinstrumenten har däremot stadigt ökat sin andel under samma period och 2011 spelade en sjättedel av alla elever något stråkinstrument. Under 2000-talet har intresset för sång vuxit kraftigt och omfattar i dag en tiondel av eleverna. Bleckblåsinstrumenten har under hela mätperioden haft en ganska blygsam ställning. En av tjugo elever har spelat instrument inom denna grupp. Slagverk spelas i än mindre utsträckning även om dess omfattning har ökat kraftigt under senare år. Kommunerna bedriver även undervisning inom andra områden som drill, musikal, musikteori och för de mindre barnen rytmik.⁷⁴

⁷³ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

⁷⁴ Uppgifterna är hämtade från en enkät som Kulturskolerådet är initiativtagare till som bygger på ett slumpmässigt urval av 50 kommuner och visar elevers val av instrument över tid vid olika avstämningspunkter från 1977 till 2011.

Övriga konstområden

Teater/drama och modern dans är också väl etablerade ämnen och erbjuds i sex av tio kulturskolor, även om dess omfattning är liten i jämförelse med musik. Bild och digitalt skapande förekommer i än mindre utsträckning och verksamhet med foto/film erbjuds bara i någon grad, men vid en tredjedel av kulturskolorna. Andra för kulturskolan nyare konstuttryck som litteratur/berättande och slöjd/hantverk erbjuds i viss mån. Vid kulturskolan i Åtvidaberg ges Skapa med teknik, ett så kallat Makerspace där barn skapa och designa saker med hjälp av ny teknik. Cirkus är relativt nytt i kulturskolan och finns i 22 kommuner där 1 400 unika barn deltog 2014.⁷⁵

Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning en utveckling mot ett breddat utbud fortsatt pågår. Mot bakgrund av att många skolor redan för över tjugo år sedan erbjöd verksamhet inom dans, teater och film och i mindre omfattning även slöjd och keramik, studio-teknik och skrivarkurser,⁷⁶ är det något förvånansvärt att dess omfattning fortfarande är så begränsad. Även ett område som cirkus har förekommit i vissa kulturskolors utbud under en längre tid.⁷⁷ Utredningens samråd visar dock att många kommuner arbetar för att öka elevinflytandet och att anpassa såväl utbud som verksamhetsformer utifrån detta. Barn och unga är trendkänsliga och snabba med att ta till sig nya uttryck och intryck vilket ställer krav på att kulturskolorna kan vara flexibla och ha en god omvärldsbevakning.

Lokala specialiseringar och minoritetskultur

En av kulturskolans många styrkor är möjligheten till lokala specialiseringar och inriktningar. Även om vissa gemensamma drag präglar majoriteten av kulturskolorna finns exempel på lokala variationer där kompetens och traditioner från närmiljön tas till vara. Undervisning på instrument som är vanliga inom länder i Västafrika, Mellanöstern eller Latinamerika erbjuds allt mer;

⁷⁵ Manegen (2016).

⁷⁶ H. Sandh, *Kulturskolorna i Sverige. En lägesrapport 1994*. Studie för Kulturutredningen (1994).

⁷⁷ SOU 2006:45, s. 162.

djembe erbjuds av mer än hälften av landets kulturskolor, oljefat av en femtedel medan oud och saz är betydligt ovanligare.⁷⁸

I Emmaboda i Glasriket i Småland erbjuds glasfusning och i Jokkmokk, som har en stor samisk minoritet, kan barn och unga delta i jojk både enskilt och som kör. I Huddinge kommun, som är förvaltningskommun för det finska språket och har en stor finlands-svensk minoritet, är det möjligt att få undervisning i flera instrument på finska. När det gäller de nationella minoriteternas kulturuttryck specifikt förekommer även mer tillfällig typ av undervisning som workshops i exempelvis judisk klezmermusik.

Könsfördelning

Sett till hur deltagandet fördelar sig utifrån kön deltar flickor generellt sett i högre grad än pojkar i verksamheten, i synnerhet inom dans sång/kör, klassisk dans, modern dans och teater. Inom vissa områden som digitalt skapande, vissa specifika musik-instrument samt foto/film är det fler pojkar än flickor som deltar även om flickornas dominans är betydligt starkare än i de ovan nämnda uttrycken. Inga sådana könsmonster kan utläsas vad gäller verksamhet för barn med funktionsnedsättning.

3.3.2 Undervisningsformer

Kulturskolans musikverksamhet har traditionellt byggt på enskild undervisning, något som har sitt ursprung i att det dominerande syftet var att lära sig spela ett instrument, en aktivitet där enskild undervisning historiskt har setts som den lämpligaste undervisningsformen.⁷⁹ Parallellt har olika former av gruppundervisning förekommit för dem som spelar i ensemble eller sjunger i kör.

⁷⁸ Mitt i musikens veckomagasin Sveriges radio P2 den 8 juni 2010.

⁷⁹ A-L. Rostwall & T. West, *Interaktion och kunskapsutveckling – En studie av frivillig musikundervisning* (KMH Förlaget, 2001).

Enskild undervisning och gruppundervisning

Även om gruppundervisning blir alltmer förekommande är den enskilda undervisningen när det gäller musikinstrument fortfarande dominerande. När nya konstområden introduceras, som dans och drama/teater, är gruppundervisning en förutsättning för verksamheten. Detta gäller också vissa musikaliska aktiviteter som körsång och ensemblespel. Många kommuner är medvetna om betydelsen av att verksamheten har en social dimension som berikar lärandet och skänker motivation men ändå bedriver nära hälften av landets kulturskolor upp till 80 procent av undervisningen i form av individuell undervisning och på 20 procent av skolorna är andelen mellan 81 och 100 procent.⁸⁰ Kulturrådet ansåg redan 1972 att kommunerna bedrev en alltför ensidig verksamhet med inriktning mot musikgenren med betoning på enskild färdighetsträning i stället för gruppundervisning.⁸¹

Vid kulturskolan i Södertälje har man beslutat att systematiskt använda sig av gruppundervisning i syfte att ta vara på de positiva effekter för inläring och de sociala värden som uppnås. Med undervisning flera gånger i veckan i större grupper och under ledning av två pedagoger per grupp strävar man efter att ytterligare höja kvaliteten i verksamheten. På detta sätt har även flera barn och unga kunnat ta del av kulturskolans verksamhet inom ram.

Fördjupad undervisning

Ett flertal kommuner såväl större som mindre, erbjuder fördjupningslinjer eller avancerade program inom ramen för den lokala kulturskolan för de barn och unga som är intresserade av att fördjupa sig inom ett konstuttryck. Oftast vänder sig dessa till de litet äldre barnen och ibland används intagningsprov som urvalsgrund. Publika uppträdanden är ofta en integrerad del av verksamheten. Fördjupningsmöjligheter erbjuds oftast inom musikområdet men även inom dans som i Piteå, Linköping och Botkyrka. I Örebro erbjuds fördjupning inom bland annat teater och musikal och Västerås kulturskola har en konstlinje.

⁸⁰ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

⁸¹ *Ny kulturpolitik* SOU 1972:66.

Fjärrundervisning

Fjärrundervisning är i dagens läge mycket sparsamt förekommande men utredningen menar att potentialen är stor för att dels möjliggöra kvalificerad undervisning i glesbygdsområden och dels för att bana väg för en fungerande spetsundervisning genom att lärare med specialkompetens kan undervisa elever som är spridda över stora områden. Endast tre kulturskolechefer av hundra uppger att de har någon form av fjärrundervisning. Denna genomförs antingen via en speciell lärplattform (Kulturskolan online) eller via Skype. Det finns också en kulturskola där material skickas ut till eleverna som sedan arbetar med det och skickar tillbaka till läraren för kommentar.

Region Gävleborg har under 2011–2014 genomfört projektet *Distanskommunikation och uppkoppling av regionens kulturskolor* (DURK) i samarbete med regionens kulturskolor i syfte att minska resor och öka tillgängligheten. Genom att köpa in ändamålsenlig teknik till kulturskolorna och utbilda personalen i distansundervisning har fler elever kunnat nås.

De tekniska begränsningarna utgör fortfarande ett problem och kräver både resurser och kompetens. För närvarande pågår ett pilotprojekt i regi av Ålands musikinstitut som har lyckats åstadkomma en fjärrundervisning med hög ljud- och bildkvalitet utan några fördröjningseffekter.

Särskilda pedagogiska metoder och öppen undervisning

Det finns en del kulturskolor som arbetar med särskilda pedagogiska metoder,⁸² något som påverkar undervisningsformernas karaktär. En tredjedel av kulturskolorna bedriver undervisning baserad på en speciell pedagogisk metod men i begränsad omfattning. Majoriteten av de kulturskolor som arbetar efter en speciell pedagogisk metod gör det i mycket liten omfattning.⁸³ Undervisning som utgår från Suzukimetoden dominerar starkt, men det finns också en hel del kulturskolor som arbetar med kör-

⁸² En särskild pedagogisk metod kan karakteriseras som ett undervisningskoncept som bygger på att exempelvis undervisningsinnehåll och form för undervisningen följer vissa mönster som anses vara effektiva för utveckling av kunskap och färdigheter.

⁸³ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

och orkesterskolan El Sistema. Det förekommer även andra pedagogiska metoder exempelvis funktionsinriktad musikterapi (FMT) och Bunnepedagogik.

En annan typ av undervisningsform som prövas är öppen kulturskoleundervisning som varken kräver deltagaravgift eller anmälan i förväg och inte heller förutsätter ett långsiktigt engagemang. Sådan verksamhet genomförs i vissa fall i anslutning till fritidshem, fritidsgårdar eller på förskolor i syfte att nå andra barn och unga än dem som vanligtvis deltar i kulturskoleverksamhet.

Ytterligare sätt för att nå exkluderade grupper är att göra kulturskolan mobil. I stadsdelen Angered i Göteborgs kommun, prövas för närvarande en rörlig kulturskola i form av en ombyggd lastbil. Bilen rymmer en scen och olika typer av material och instrument för kulturutövande.

Ny teknik ger nya undervisningsmöjligheter

De sätt som dagens barn och unga använder sig av digitala medier har förändrat villkoren för de kommunala kulturskolorna. Som Statens Medieråd uttrycker det i sin senaste rapport om barns och ungas medieanvändning: ”Skillnaden mellan att vara online och offline är närmast uttraderad.”⁸⁴ Även lärarnas situation i den nya digitala miljön påverkas.

Många kommuner prövar nya arbetssätt för att möta eleverna på deras digitala arenor, för att utveckla kommunikationen eller för att komplettera en traditionell fysiskt rumslig undervisning så den blir mer tillgänglig. En filmad lektion att titta på hemmavid kan göra det lättare att minnas dansstegen. De nya plattformarna ger även nya möjligheter för skapande och enligt den enkät som utredningen gjort med landets kulturskolechefer erbjuds digitalt skapande vid 40 procent av kulturskolorna även om omfattningen sett till verksamheten som helhet är liten.

Barn och unga som växer upp i kommuner som präglas av långa avstånd har sämre förutsättningar att delta i kulturskola än barn i tätorter eller tätortsnära kommuner. Utredningens kartläggning visar att stora avstånd till närmaste tätort kan innebära att barn och

⁸⁴ Statens medieråd, *Ungar och medier* (Statens medieråd 2015).

föräldrar inte har kännedom om den kommunala kulturskoleverksamheten, men också att de långa resorna gör det svårare att delta i dess verksamhet. Den nya tekniken har stor potential att ge barn i glesbygd ökad tillgång till sina lärare och andra elever över internet.

Oavsett det lokala behovet och vilka tekniska verktyg man väljer är en förutsättning att pedagogerna har tillräcklig kompetens både om hur man kommunicerar med barnen men även så att undervisningen anpassas utifrån barns lärande via nätet. En annan grundförutsättning är att tillgången till bredband är fullt utbyggd över hela landet. Stora områden har fortfarande inte bredband eller bredband som håller låg kvalitet.

3.3.3 Kö

I dag står mellan 40 000 och 50 000 barn och ungdomar i kö för att delta i kulturskolan.⁸⁵ De långa köerna tyder på att det finns ett stort intresse för att delta som inte kulturskolan kan svara upp mot. Allra längst är köerna till undervisning på populära instrument som gitarr, piano och slagverk. På åttio procent av kulturskolorna står barn i kö för att få spela dessa instrument. Ett stort utbudslapp förekommer också till sång/kör. Men även till orkesterinstrument har en dryg tredjedel av kulturskolorna kö. Ungefär en femtedel av kulturskolorna har kö till dans, teater och bild och de konstuttryck med kortast köer är digitalt skapande, foto/film och litteratur/berättande.

Långa köer riskerar att leda till att de barn och unga som väntar på plats tappar intresset eller anmäler sig till någon annan verksamhet i stället. Några kommuner har etablerat samarbeten med studieförbund eller andra ideella organisationer för att dessa ska ta emot de barn och unga som står på kö till den kommunala verksamheten för att på så vis tillvarata och upprätthålla intresset medan de väntar på sin plats. Ytterligare en modell är den som bland annat införts i Österåker och Staffanstorps med externa anordnare men med kommunal huvudman (avsnitt 3.2.2) och

⁸⁵ Kulturskoleutredningens mejlenkät (2016). Köerna varierar över läsåret och är som längst i samband med terminsstart.

musikcheckar till varje barn. Beroende på hur stor efterfrågan är höjs eller sänks budgeten för musikskoleverksamhet, det vill säga alla barn som vill delta i verksamheten ska få delta.

I ett trettiootal kommuner är det ingen kö till kulturskolan.⁸⁶ Det gäller företrädesvis små kommuner, men även ett antal större kommuner.

Stockholms kulturskola som är Sveriges största med 17 000 elevplatser tillämpar inget köförfarande utan har principen först-till-kvarn vid ett antal tillfällen under året. En förälder eller annan vuxen anmäler deltagaren via kulturskolans hemsida. Platserna i centrala Stockholm tar ofta slut på mycket kort tid och de som inte hinner få en plats hänvisas till nästa söktillfälle vilket ställer krav på att föräldrarna har möjlighet att vara online vid det tillfället då platserna släpps. Systemet gör att det inte går att veta hur stort intresset för verksamheten egentligen är.

3.3.4 Kulturskolans lokaler

Vikten av att ha för ändamålet särskilt anpassade lokaler tydliggörs redan i de tidigaste statliga utredningarna som beskriver de kommunala musikskolornas verksamhet. Där avtecknas en medvetenhet om vikten av att kunna erbjuda ungdomar gemensamma kreativa mötesplatser. I *Musikliv i Sverige*, 1947 års musikutredning,⁸⁷ beskrivs behovet av lokaler där traditionella kulturaktiviteter, öppen ungdomsverksamhet, föreningslokaler och lokaler för fritidsverksamhet kunde kombineras. Utifrån ett nutida perspektiv är variationen sannolikt stor mellan olika kommuner, men det har under utredningens arbete blivit tydligt att en sådan utveckling har inletts i flera kommuner.

Sett ur ett längre tidsperspektiv kan en viss diskrepans anas mellan de kvalitetskrav som ställts på undervisningen respektive på de rum som tillhandahållits för den verksamheten. Håkan Sandh beskriver i sin bok *Kulturskolorna – lika och unika*⁸⁸ att "Undervisningen skulle ha hög kvalitet. Samtidigt skulle den förvisas till skolans före detta pann- eller soprum." Utredningen saknar under-

⁸⁶ Enligt Kulturskoleutredningens mejlenkät, 2016. Ungefär 50 kommuner har inte svarat.

⁸⁷ SOU 1954:2.

⁸⁸ H. Sandh, *Kulturskolorna – lika och unika* (Mandatus, 2015).

lag för att på ett rättvisande sätt beskriva i hur stor utsträckning kulturskolornas lokaler är ändamålsenliga. I en undersökning från 2004 riktad mot musiklärare i kulturskolan uppger en tredjedel att de har ändamålsenliga lokaler medan övriga saknar sådana helt eller delvis.⁸⁹ Även om denna studie inte är helt färsk har bilden av bristfälliga lokaler inom kulturskolan bekräftats under utredningens gång.

Kommunernas kostnader för kulturskolans lokaler uppgår, enligt tillgänglig statistik, till ungefär 10 procent av kommunernas totala kostnader för verksamheten, det vill säga drygt 220 miljoner kronor. Även om jämförelser kan vara svåra att göra kan det ändå ge ett visst perspektiv att jämföra beloppet med kommunernas kostnader för idrotts- och fritidsanläggningar som uppgår till nära 8,5 miljarder kronor.⁹⁰

Egna eller andras lokaler

De allra flesta kulturskolor har verksamhet både i egna lokaler och i förskolor och skolor.⁹¹ Även andra varianter förekommer beroende på behov och lokala förutsättningar, där exempelvis studieförbund och kulturskolan delar lokaler.

Olika lokalval ger olika typer av fördelar beroende på arten av verksamhet. Att ha en egen byggnad som samlar verksamhetens olika delar signalerar att kulturskolan har en framskjuten plats i kommunens kulturliv samtidigt som fungerar som en mötesplats för barn och unga som delar samma intressen. En byggnad som är anpassad för konstnärlig verksamhet ger också bättre förutsättningar för en hög kvalitet på verksamheten och för att olika konstuttryck kan mötas i form av gemensamma arrangemang, konserter och andra aktiviteter. I en enkät genomförd av utredningen med föreningen *Riksförbundet unga musikanter* (RUM) lyfter deltagare från kulturskolan fram ändamålsenliga lokaler som en viktig faktor för en fungerande kulturskola. De understryker även vikten av kulturskolan som en mötesplats där man kan träffa

⁸⁹ O. Tivenius, *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor 2004*. (2010).

⁹⁰ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2016).

⁹¹ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

likasinnade. En elev uttrycker det som ”ett safe space, där du kan vara den du är och möta andra kulturintresserade”.⁹²

Även de kommuner som har egna lokaler för kulturskola använder sig vanligen även av skolans lokaler eftersom det ökar tillgängligheten (se även avsnitt 3.4.1). Skolan är en invand plats som föräldrar och barn känner till. Att kunna delta i verksamheten i direkt anslutning till skoldagen kan göra det enklare att delta, särskilt för yngre barn eller familjer som inte känner till vad kulturskolan är. Att slippa transporter till en centralt lokaliserad kulturskola underlättar även för familjer som saknar möjlighet att skjutsa sina barn. Denna aspekt har allra störst betydelse i glesbygd och kan vara en reell förutsättning för att dessa barn och unga alls ska kunna delta.

Verksamhet i eget hus

Det saknas underlag om hur många kommuner som har en mer samlad kulturskola i form av en bredare konstnärlig mötesplats men utredningen har under sitt arbete noterat att sådana initiativ ökar. Sett utifrån ett personalperspektiv ger de två modellerna helt skilda förutsättningar. En sammanhållen kulturskola i egna lokaler skapar goda förutsättningar för en kollegial samverkan, kunskapsöverföring och utveckling. Att undervisa enskilt, utspritt på flera skolor, stadsdelar eller samhällen kräver självständiga lärare och en stark ledning för att kunna hålla ihop arbetsgruppen.

Flera kommuner, såväl större som mindre, erbjuder sin kulturskoleverksamhet samlad. Kulturskolan Smedjan i Tidaholm har samlat alla sina verksamheter i särskilt anpassade lokaler. I Trollhättan har ett ungdomens hus byggts, kallat N3, som förutom kulturskolan även rymmer ungdomsverksamhet i regi av studieförbund, kulturverksamhet gentemot skola och förskola och fritidscoacher som kan lotsa ungdomarna till rätt verksamhet. Öppetiderna är generösa och kulturhuset ligger i direkt anslutning till en skola som ökar verksamhetens synlighet än mer. Även i Höganäs delar fritidsverksamhet och kulturskola lokaler inom ramen för Eric Ruuths kulturhus. Genom att kulturskolans bredd av konst-

⁹² Enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

former är samlade har nya möjligheter uppstått för tvärsgående samarbeten. Samma byggnad används också av stadens orkestrar och körer.

Karaktäristiskt för den här typen av samlade verksamheter är att där ofta finns breda möjligheter för kulturutövande liksom café och plats för eget skapande i studios eller liknande. Även fritidsgårdsverksamheten är ofta mer eller mindre integrerad för att nå fler unga.

3.3.5 Kulturskolan som kulturresurs

Ända sedan starten av landets musikskolor har deras specifika kulturkompetens varit viktig för det övriga samhället. Så ser det ut även i dag. Många kulturskolor har enligt politiskt beslutade målbeskrivningar ansvar för att vara en resurs i det lokala kulturlivet och för det lokala skolväsendet. Detta kan uttrycka sig i kombinationstjänster, som tidigare beskrivits, då samma person är lärare i musikämnet i grund- eller gymnasieskolan och samtidigt musikpedagog i kulturskolan. Det är även vanligt att kulturskolan har ett fortbildande ansvar inom kulturområdet för skolans pedagoger, antingen genom att kulturskolans pedagoger arbetar med estetiska uttrycksformer integrerat i skolans undervisning eller att kulturskolan har ett ansvar för kompetensutveckling för skolans personal inom kulturområdet (se även avsnitt 3.4.1).

Därutöver är det vanligt att kulturskolan har ansvar för administration och samordning av kommunala frågor som rör kulturens område. Det kan betyda att kulturskolan håller samman nätverk där bibliotek, museer och andra kulturaktörer ingår till exempel i samband med ansökningar av det statliga Skapande skola-bidraget. Mer ovanligt är att kulturskolan har helt eller delvis ansvar för en annan kommunal verksamhet, som i Sollefteå där kulturskolan driver det estetiska programmet med inriktning musik och teater på gymnasieskolan liksom ett nystartat dansgymnasium. Att kulturskolorna dessutom deltar vid olika typer av utåtriktade arrangemang gör att landets kulturskolor medverkar i bredare sammanhang än sådana av rent kulturell art.

3.3.6 Elevinflytande och delaktighet

Det är för många av landets kulturskolor naturligt att låta elevernas egna erfarenheter vara en utgångspunkt för verksamheten och att sträva efter att möta barn och unga i den kultur där de befinner sig. Olika typer av arbetssätt tillämpas som referensgrupper, elevråd eller enkätundersökningar för att få ökad kännedom om barns och ungas erfarenheter och utvecklingsförslag.

Kulturskolerådet har under 2014 och 2015 genomfört ett projekt tillsammans med LSU (Sveriges ungdomsorganisationer) för att öka elevernas delaktighet i kulturskolan. Projektet, som gick under namnet *Om vi fick bestämma*, mynnade ut i en rad metod- och inspirationsmaterial, vägledningar och tips för kulturskolor som finns tillgängligt på Kulturskolerådets webbplats.⁹³ Även föreningen Riksförbundet Unga Musikanter (RUM) erbjuder bland annat möjlighet till elevinflytande på riksnivå.

3.4 Samverkansformer

Redan 1976 skriver Kommunförbundet i sin skrift *Den kommunala musikskolan* om vikten av att kulturskolan ta vara på andra aktörers och institutioners kompetens genom samverkan. Bland annat framhålls samverkan med skolan, annan kommunal verksamhet på exempelvis kulturområdet och andra kommuner. Att kulturskolorna tidigt insåg betydelsen av samarbeten med andra aktörer har också lett till en omfattande samverkan i olika former.

3.4.1 Samverkan med förskolan och skolan

Den kommunala kulturskolan har genom sitt ursprung en lång tradition av nära samverkan med skolan. Ofta bedrevs verksamheten i skolans lokaler och Kommunförbundet rekommenderade tidigt att musikskolan skulle vara väl samordnad med den obligatoriska skolan och lyda under den kommunala skolstyrelsen. Kommunförbundet rekommenderade också att undervisningen, i så stor utsträckning som möjligt, skulle bedrivas under skoltid för att

⁹³ <http://www.kulturskoleradet.se/sv/projekt/om-vi-fick-bestamma>

inte utesluta de elever som var beroende av skolskjuts utan möjlighet att delta kvällstid. De menade att undervisning i musikskolan företrädesvis skulle göras under elevens lediga tid men öppnade också upp för möjligheten att kunna gå ifrån lektioner i den obligatoriska skolan.⁹⁴

Mycket har hänt sedan 1970-talet men skolsamverkan är fortsatt mycket betydelsefull för landets kulturskolor. Vid utredningens samråd med kulturskolechefer och pedagoger lyftes skolan fram som en viktig plats att finnas på utifrån föresatsen att nå alla barn. I dag förekommer samverkan med skolan i någon utsträckning i 95 procent av kommunerna.⁹⁵

För att samverkan ska fungera väl är det viktigt att samverkan är väl strukturerad och tydliggjord, gärna beslutad på den politiska nivån och att ansvarighet och kostnader är tydligt utredda.⁹⁶

Verksamhet i skolans lokaler

Den absolut vanligaste formen av samverkan är att kulturskolan bedriver verksamhet i skolans lokaler, antingen under eller efter skoltid. Detta förklarar sannolikt till stor del de låga lokalkostnaderna kommunerna redovisar för kulturskoleverksamheten.⁹⁷ Skolans lokaler står vanligen tomma efter skoldagens slut och för många kommuner är det rationellt att då ge rum för den frivilliga verksamheten. Att använda skolans lokaler kan även vara ett sätt att öka kulturskolans tillgänglighet. Både föräldrar och barn är bekanta med skolan och det förenklar för deltagande i verksamheten om den ges i direkt anslutning till skoldagen. Särskilt för de barn och unga som använder skolskjuts kan det vara lättare att få sin undervisning i skolans lokaler. Villkoren ser olika ut och många saknar föräldrar eller andra anhöriga som kan skjutsa till och från en centralt lokaliserad kulturskola.

Det är vanligt att barn och unga får sin kulturskoleundervisning under skoltid, i synnerhet vad gäller musikområdet. I två tredjedelar av alla kommuner finns ett antal elever som regelbundet går

⁹⁴ Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (1976) s. 18.

⁹⁵ Sveriges kommuner och landsting, *Samverkan mellan skola och kulturskola* (2016).

⁹⁶ Ibid. s. 19.

⁹⁷ Ungefär 200 miljoner, att jämföra med cirka 8,5 miljarder för idrotten. Kolada (2016).

ifrån den obligatoriska undervisningen i skolan för att delta i kulturskoleverksamhet, eller får undervisning på håltimmar och lunchraster.⁹⁸ En sådan modell tillämpas i vissa kommuner i sin helhet eller i de delar av kommunen som är mindre tätbefolkade vilket kan underlätta för de barn som går i skola på glesbygd. Sedan den nya skollagen (2010:801) infördes har ett växande antal kommuner beslutat om att inte tillåta kulturskoleundervisning under skoltid. Frågan har lyfts fram under utredningens samråd och avspeglar en osäkerhet inom kommunerna hur denna fråga bäst ska hanteras.

Kombinationstjänster

En annan vanlig samverkansform är så kallade kombinations-tjänster, det vill säga tjänst vid både kulturskolan och skolan. Lösningen förutsätter att personen med en sådan dubbel tjänst har ämneslärarexamen för att kunna fungera. En sådan lösning är ofta ett sätt för mindre kommuner att skapa attraktiva heltidstjänster och innebär att en del av arbetet utförs inom kulturskolans ram och den andra inom skolans, vanligen inom musikämnet. Denna modell hänger också ihop med att grund- och gymnasieskolan har en brist på utbildade lärare inom de estetiska ämnena. I ett flertal kommuner, exempelvis i Kalix och Kramfors, har kulturskolan i uppdrag av respektive kommun att ansvara för hela grundskolans musikundervisning. Att detta görs övervägande inom musikområdet är delvis på grund av tradition men framför allt att musik är ett ämne i grundskolan vilket exempelvis inte dans eller teater är.

Uppdragsverksamhet

I många kommuner arbetar kulturskolan på uppdrag i förskolan och grundskolan. Arbetssätten är flera och i flera kommuner bedrivs obligatorisk kulturskoleundervisning under grundskolans första år; en form som närmast var legio under det förra århundradet. På Värmdö har grundskolan beslutat att införa ett visst

⁹⁸ Sveriges kommuner och landsting, *Samverkan mellan skola och kulturskola* (2016) s. 13.

antal timmars undervisning i kulturskolans regi i de yngre åldrarna och i årskurs 1 har alla elever dans och i årskurs 2 teater.

Ytterligare en vanlig samverkansform är att kulturskolan ansvarar för undervisningen i dans, teater och andra konstuttryck i samband med grundskolan Elevens val och Skolans val. Elever får då möjlighet att välja dessa ämnen under sin ordinarie skolgång och möta kulturskolans pedagoger. Även andra former av gemensamma projekt förekommer inom det estetiska ämnesområdet och i flera kommuner, till exempel Uddevalla och Söderhamn, har kulturskolorna tagit fram projektkataloger med möjliga samarbetsprojekt anpassade efter grundskolans förutsättningar.

Även om tillgänglig statistik inte är statistiskt säkerställd redovisar kulturskolorna en uppdragsverksamhet som omfattar 116 000 elevplatser som ger intäkter om drygt 100 miljoner kronor.⁹⁹

En annan typ av uppdragsverksamhet är den som kulturskolans pedagoger genomför i form av fortbildande insatser. Det är vanligt förekommande att kulturskolans kompetens tas till vara i syfte att ge lärare i den ordinarie skolans fortbildning inom kulturområdet.

Samordning

Inte sällan har kulturskolan en mer administrativ funktion i egenkap av att vara "spindeln i nätet" som utifrån sin höga kulturkompetens har i uppdrag att samordna kommunala eller externa kulturaktörer åt förskolan och skolan. Bredden av kulturella arrangemang är stor och kan gälla barnteater, museibesök, filmvisning, musikarrangemang, dansföreställningar etcetera som inbegriper att teckna avtal med externa kulturaktörer eller att själv vara utförare. Det kan även innebära att arrangera kulturprojekt inom ramen för det statliga bidraget Skapande skola.

Marknadsföring

Ett vanligt sätt för den kommunala kulturskolan är att i olika former visa upp sin verksamhet i förskolan och skolan. Strukturade besök i grundskolan genomförs där kulturskolan visar upp

⁹⁹ Uppgift från Kulturskolerådet (2015).

sin verksamhet och barnen erbjuds instrumentprovning är vanligt. Ofta är barnen välkomna till ett öppet hus på kulturskolan i samband med besöken. Olika typer av samarrangemang som föreställningar och utställningar mellan skolan och kulturskolan kan också bidra till en ökad rekrytering till kulturskolan. En annan modell är att kulturskolans pedagoger, som i Gagnefs kommun, regelbundet kommer ut till kommunens byskolor och spelar på rasterna. Ambitionen är, oavsett modell, att nå ut till alla barn och unga i syfte att alla ska få möjlighet att utöva kultur inom kulturskolans ram oavsett bakgrund.

De främsta hindren för samverkan är enligt kulturskolornas företrädare att det avsätts för litet tid för planering av gemensamma projekt och aktiviteter, men också att lokalerna inte är ändamålsenliga. Begränsade ekonomiska resurser tillsammans med ett lågt intresse från skolans ledning eller låg prioritering av de estetiska ämnena gör också att samverkan kan försvåras. Flera kulturskolechefer ser detta som ett uttryck för den ökande oron för sämre skolresultat, tidigare betygssättning och mer prov som lärare och rektorer uttrycker.

3.4.2 Samverkan inom kommunen

Flera kommuner har infört olika former av så kallade kulturgarantier som mycket konkret definierar barns och ungas rätt till vissa konst- och kulturupplevelser varje termin eller läsår. Ibland ingår den kommunala kulturskolan i dessa. Genom en ökad samverkan över förvaltningsgränserna har många kommuner med kulturskolan som resurs, tagit ett större grepp på barns och ungas fria tid och kulturutövande som helhet. I Sundsvall finns till exempel en kommunal verksamhet kallad *Kulturnätverket* som verkar för att främja just dialog och samverkan mellan olika kommunala verksamheter som skola, kulturskola, kulturinstitutioner, fria konstutövare och fritidsgårdar.¹⁰⁰ I Vänersborg har en formaliserad arbetsgrupp ansvar för samverkan mellan Kultur- och fritidsförvaltningen och Barn- och utbildningsförvaltningen där kommunens musikskola håller i samordningen. I god tid tas ett kultur-

¹⁰⁰ Sundsvalls kommuns hemsida, hämtad 2016-08-15.

program läsårsvis fram tillsammans med skolan i form av ett bas-kulturutbud, där musikskolan bidrar med pedagoger och elev-konserter, förutom insatser av andra kulturaktörer.

Samverkan kan också genomföras i mer oväntade kombinationer, i Malmö förstod man att vissa av deltagarna inte vågade gå hem ensamma från lektionerna på sena kvällar. Detta var upprinnelsen till ett samarbete med det lokala bostadsbolaget och kommunen där man bland annat bytte belysning och tog bort buskar längs gångvägen för att åstadkomma en tryggare hemväg.

3.4.3 Samverkan mellan kommuner

Kommuner har av olika skäl beslutat att samordna sin verksamhet tillsammans med andra kommuner. Kommunal samverkan kan ha olika former exempelvis genom att bilda kommunalförbund eller genom att ingå olika typer av avtal. I kommunallagen finns bestämmelser som tar sikte på vissa samverkansformer som kommunalförbund. Kommunallagen saknar dock uttryckliga bestämmelser om avtal som samverkansform. Kompetensenligheten för olika former av avtalsamverkan bedöms, i avsaknad av annan lagreglering, utifrån kommunallagens allmänna kompetensregel (2 kap. 1 § KL). Kompetensfrågan bedöms därmed utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med en viss angelägenhet. En förutsättning är ändamålet ska vara av ett allmänt och till kommunen knutet intresse. Detta följer av den så kallade lokaliseringsprincipen som innebär att kommuner inte får rikta sig till andra än sina egna medlemmar med sin verksamhet.

Beroende på de lokala behoven och förutsättningarna har samverkan kring olika frågor kommit till stånd. Emmaboda är en av de kommuner som genom en gemensam samverkan och ett målmedvetet arbete har inlett ett initiativ för att samla blåsareleverna i Region Glasriktet i en gemensam verksamhet.¹⁰¹ Solna och Sundbyberg har ingått en överenskommelse för att barn och unga ska kunna delta i verksamhet över kommungränserna, oavsett vilken som är deras hemkommun eller vilken kommun de går i skolan i. Arjeplog och Arvidsjaur har ett samarbete kring lärar-

¹⁰¹ Kommunala kulturskolan Emmaboda, *Kvalitetsredovisning 2015(2016)*.

tjänster där Arjeplog, som tidigare inte hade egen kulturskola, nu startat upp verksamhet tack vare ett samarbete som gör det möjligt för kommunen kan köpa pedagogtjänster av grannkommunen.

Samverkan finns också på regional nivå, i bland annat Västernorrlands och Jämtlands län där behovet av fortbildning av kulturskolans pedagogiska personal var stort. Med hjälp av externa medel från ESF-rådet kunde en gemensam utvecklingsinsats genomföras. I Västmanlands län har kommunala kulturskolor som ingår i länet tillsammans med kommunala och regionala kulturinstitutioner, länskonsulenter och andra relevanta parter, identifierat utvecklingsbehov och att de utifrån gemensamt framtagna dokument – men utifrån vars och ens respektive uppdrag – ska främja barns och ungas tillgång till kultur av hög kvalitet. Initiativet kallas *En regional kulturskola*. Kommunerna och landstinget finansierar en halvtidstjänst med uppdrag att samordna, ta vara på och utveckla det samlade kulturutbudet i länet. I fokus står bland annat att arbeta med kompetensutveckling, nätverksbyggande och aktiviteter på länsnivå som inkluderar kulturskoleelever från flera kommuner.

3.4.4 Samverkan med kulturinstitutioner och övriga kulturlivet

I många kommuner förekommer olika former av samverkan mellan den kommunala kulturskolan och andra kulturinstitutioner och det fria kulturlivet, studieförbund och föreningslivet. Det förekommer att sådan samverkan stadgas i kommunala barnkulturprogram eller att särskilda kommunala kulturnätverk har i uppdrag att verka för en ökad samverkan. Även i de regionala kulturplanerna som ligger till grund för statens fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet¹⁰² omnämns de kommunala kulturskolorna. I ett fåtal av länen har kulturinstitutioner, med landstinget som huvudman, dessutom fått i uppdrag att samverka med kulturskolan.

Behovet av och medvetenheten om vikten av en ökad samverkan i syfte att bättre ta vara på gemensamma resurser är tydligt. Under 2012 till 2015 genomförde Sveriges Kommuner och Landsting och

¹⁰² Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Sveriges Musik- och Kulturskoleråd (nuvarande Kulturskolerådet) ett gemensamt projekt för att utveckla kulturskolan och skapa bättre underlag för chefer och politisk ledning kallat *Kulturskola 2030*. Ett av projektets syften var att öka kunskapen om hur samverkan mellan kulturskolan och kulturinstitutioner kan organiseras.

3.5 Kulturskolorna som arbetsplats

Det saknas för närvarande exakta uppgifter om antalet anställda i landets kulturskolor. I den mejlenkät som utredningen genomförde i januari 2016 framkom att cirka 4 300 pedagoger arbetar i verksamheten. I enkäten saknades dock svar från ungefär 50 kommuner. Lärarförbundet, som organiserar merparten av dem som arbetar inom musik- och kulturskolan, har 3 200 anslutna pedagoger och uppskattar att ytterligare något tusental har delade tjänster med skolan och därför är registrerade som lärare i grundskolan i statistiken. Utöver dessa har det under utredningens samråd framkommit att det är vanligt med deltidstjänster och timanställningar där vi kan utgå från att den fackliga anslutningsgraden är lägre. Sammantaget uppskattar utredningen att ungefär 5 000 pedagoger arbetar i kulturskolan i någon utsträckning.

Drygt hälften av de lärare som Lärarförbundet organiserar arbetar heltid vilket är en stor minskning sedan början av 2000-talet då motsvarande siffra var drygt 90 procent.¹⁰³ Ungefär en tredjedel delar sin tjänst mellan kulturskolan, grundskolan eller gymnasieskolan. Utformningen av tjänsteuppgifterna varierar stort över landet beroende på de lokala behoven men ytterligare dokumentation krävs för att kunna urskilja andra större grupper än dem med kombinationstjänster. Vissa tjänstebeskrivningar inrymmer tid för fortbildning inom det egna konstområdet liksom att inneha ledande funktioner inom det lokala föreningslivet, vilket i synnerhet påträffas inom musikområdet.

¹⁰³ Enkät med kulturskolepedagoger. Lärarförbundet 2016 (kommande); Tivenius, *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor 2004*. (2010).

Ferietjänst eller semestertjänst

På flera av utredningens samråd har frågan väckts om så kallad semestertjänst lämpar sig bättre för en samtida kulturskola. Uppfattningen är att inom en sådan tjänst kan arbetstidens förläggning lättare anpassas till kvällar, helger och lov mer flexibelt än vad som är möjligt inom en så kallad ferietjänst. Ferietjänst är anpassad efter skolans behov och är specifik för läraryrket. Under läsåret arbetas tid in som gör det möjligt för ledighet under skolans lov. Semestertjänst är den i särklass vanligast förekommande regleringen på arbetsmarknaden och innefattar 40-timmars arbetsvecka.

Utredningen har inte för avsikt att bedöma vilken typ av tjänst som är bäst lämpad för kulturskolans verksamhet. Olika argument förs fram för och emot de olika typerna och det förefaller som att beroende på organisation och långsiktig planering finns goda möjligheter till flexibilitet vad gäller arbetstidens förläggning inom bägge modellerna.

Arbetsvillkor

Det finns mycket få studier gjorda som visar hur lärarkåren inom kulturskolorna uppfattar sin arbetssituation. Lärarförbundet har nyligen genomfört en undersökning mot sina medlemmar. Arbetsbelastningen uppfattas överlag som ökande och beror på ökad mängd administration, deltagande i arbetsgrupper, fler elever och större undervisningsgrupper.¹⁰⁴ Många pedagoger som utredningen varit i kontakt med upplever en ökande mängd kvällsarbete, till följd av att undervisning i allt mindre utsträckning bedrivs på skoltid, som en påfrestning.

Lärarförbundets enkät visar att bland arbetsrelaterade hälsoproblem är hörselpåfrestningar vanliga, vilket oftast tar sig uttryck i symptom som trötthet, höga stressnivåer, tinnitus, röstproblem och huvudvärk.¹⁰⁵ I en enkät mot musiklärare i de kommunala kulturskolorna från 2004 upplevde ungefär 20 procent någon form av hörselpåfrestning vilket många av de svarande härledde till

¹⁰⁴ Enkät med kulturskolepedagoger. Lärarförbundet 2016 (kommande).

¹⁰⁵ Ibid.

brister i lokalerna.¹⁰⁶ Lärarförbundet uppskattar att mängden ljudrelaterade påfrestningar kommer att minska till följd av att medvetenheten om skydd och lokalförutsättningar är bättre i dag. Ungefär en tredjedel av pedagogerna har haft problem med någon form av förslitningsskada.¹⁰⁷

Den största gruppen pedagoger är fortfarande de som undervisar i musik. Av de svarande i Lärarförbundets enkät undervisar 80 procent i just musik. Utredningen har också tagit emot inspel från pedagoger som undervisar i andra ämnen, som teater eller dans, som beskriver det som svårt att hävda sig i en musikdominerad kulturskola. I och med att de flesta kulturskolor är vidareutvecklingar av tidigare musikskolor passar ofta den inarbetade infrastrukturen bäst för pedagoger som arbetar med just musikämnet. En teaterpedagog påpekar att ”det finns automatiskt notbibliotek och instrumentförråd, och personer som har tid avsatt i tjänsten för att sköta detta. För rekvisita, kläder och scenografi finns oftast inget motsvarande, och ingen tid avsatt, utan teaterpedagogen förväntas lösa det på egen hand. En teaterpedagog som arbetar heltid kan göra upp till 13–14 produktioner under ett läsår. Det innebär mycket arbete med kläder, rekvisita och scenografi.”¹⁰⁸

Att arbeta i kulturskola beskrivs som förknippat med en stark identitet och ett stort personligt engagemang – epitetet eldsjäl är vanligt förekommande. Trots detta har så många som hälften av pedagogerna övervägt att byta jobb under det senaste året. Ett visst mått av rörlighet i karriärssyfte är väntat men i en pedagoggrupp med hög medelålder ser Lärarförbundet, som genomfört enkätstudien, att denna siffra i första hand korrelerar med andra faktorer än just karriärambitioner. Sett i sitt sammanhang, och att förslitningsskador och andra arbetsrelaterade hälsoproblem är vanliga och att arbetsbelastningen upplevs som ökande, är uppgiften oroväckande.

Frågan om pedagogernas status i förhållande till anställda inom skolan har ofta återkommit under utredningens samråd. Enligt uppgifter från 2004 uppfattade hälften av pedagogerna att deras status var lägre jämfört med kollegorna som undervisade i grund-

¹⁰⁶ O. Tivenius, *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor*. 2004.

¹⁰⁷ Enkät med kulturskolepedagoger. Lärarförbundet 2016 (kommande).

¹⁰⁸ Teaterlärare, inspel från den 2016-06-22.

skolan. Här uppmättes en skillnad mellan små och större städer, där statusglappet upplevdes som tydligast i storstäder men var mindre påtagligt i små städer.¹⁰⁹

3.5.1 Utbildningsvägar – en förändring över tid

Kommunernas behov av kompetens i kulturskolorna är brett och varierat. I takt med att de tidigare musikskolorna har breddat sitt utbud till att omfatta fler konstområden har också kompetensbehovet vuxit.

Utbildningsvägar musik

Under kulturskolans första år fanns inga lärare med pedagogisk utbildning inom musikskolan. För det mesta placerades musikdirektörer som var utbildade vid musikhögskolor på de administrativa tjänsterna, men lärarna bestod av före detta militär- och restaurangmusiker utan pedagogisk utbildning. I 1950-, och 1960-talets stora musikutredningar konstaterades en stor brist på musikhärläre i grundskolan och runt 1960 uppfyllde endast hälften av musikärlarna, enligt SOU 1968:15, behörighetskraven. Ännu sämre var situationen för den frivilliga musikundervisningen. I en undersökning som Skolöverstyrelsen genomförde under läsåret 1956–1966 fanns det 3 266 lärare engagerade i den kommunala musikskolan. Av dessa hade 196 musiklärarexamen, 269 musikpedagogisk examen och 151 musikinstruktörsexamen. Det fanns alltså 616 lärare som hade någon form av relevant utbildning och dessa utgjorde därmed endast en femtedel av lärarkåren. Stockholms musikpedagogiska institut (SMI), som grundades 1960, blev en viktig aktör för att få fram pedagogisk kompetens för kulturskolans behov, främst genom att tillhandahålla en omfattande fortbildning som syftade till att tidigare utbildade lärare vid kulturskolan kunde få en pedagogisk högskoleexamen. Även folkhögskolorna i Framnäs och Ingesund var viktiga för den kompetenshöjning som kom till stånd under denna tid. Efterhand blev SMI ett alternativ till musikhög-

¹⁰⁹ O. Tivenius, *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor* 2004. (2010).

skolornas utbildningar bland annat genom kurser, ämnen och undervisningsformer som skilde sig från den konservatorietradition som var förhärskande vid musikhögskolorna. Under 1970-talet expanderade SMI kraftigt och antalet studietimmar ökade under decenniets första år med 150 procent samtidigt som flera nya utbildningar etablerades. Sådana var lågstadiemetodik, tal, piano, slagverk, cello, teori samt ensemble- och körledning.

OMUS-reformen

Den högre musikutbildningen reformerades successivt genom den så kallade OMUS-reformen, under 1970-talet. Bakgrunden till reformen var betänkandet av kommittén Organisationskommittén för högre musikutbildning (SOU 1976:33). En ambition var att musikärodbildningen, som ansågs för konservativ, skulle anpassas till de förändringar i samhällets musikliv som hade skett under framför allt 1960-talet. Dessa förändringar bestod bland annat i att andra genrer än västerländsk konstmusik hade fått en allt större uppmärksamhet, speciellt hos ungdomar. De första åren efter reformens genomförande kallades också dessa genrer ofta inom högre musikutbildning för just "andra genrer", något som visade på den dominans inom högre musikutbildning som västerländsk konstmusik hade vid denna tidpunkt. Reformen innefattade också en organisering av den högre musikutbildningen i tre utbildningslinjer: musiklärar-, musiker- och kyrkomusikerlinjen. Denna etapp av reformen infördes i slutet av 1970-talet.¹¹⁰ Musiklärarlinjen innefattade utbildning för alla lärarfunktioner, det vill säga lärare i musik för grundskola, gymnasieskola och kommunal musikskola samt ledare eller lärare för musikverksamhet i form av studiecirklar, annan fri gruppverksamhet med mera. En av de utbildningsvarianter som kunde väljas fokuserade på instrumental- och ensembleundervisning¹¹¹ och den var speciellt lämplig för undervisning i kommunal

¹¹⁰ Ett resultat av OMUS-reformen var 1970-talets experimentutbildning SÄMUS, Särskild Ämneslärarutbildning i musik. Trots det nytänkande som initierades av OMUS-reformen reglerades denna experimentutbildning starkt av äldre tiders ideologiska föreställningar om musikundervisning (Olsson, 1993).

¹¹¹ Denna utbildning var under de påföljande decennierna dominerande bland musikskolelärarna och många av dem finns fortfarande kvar i tjänst. Vissa lärosäten erbjuder även i dag en sådan utbildning.

musikskola. Samma sak gällde rytmiklärarutbildning som etablerades som en variant av musiklärarutbildningen. Även de studenter som valde en inriktning mot grundskola eller gymnasium fick en kompetens som svarade mot kommunala musikskolans krav på instrumentallärare eftersom ambitionen var att även lärarkategorier som fick en bredare utbildning skulle ha en tillräcklig specialisering för exempelvis undervisning på sitt huvudinstrument.

Kulturskolans behov marginaliserades

Efter 1977 års högskolereform har utbildning av lärare i musik till kulturskolan haft en mera marginell position i de lärarutbildningsreformer som genomförts. I regeringens proposition 1984/85:122, som ligger till grund för lärarutbildningsreformen 1988, nämns inte kulturskolan överhuvudtaget och i betänkandet från Riksdagens utbildningsutskott (2000/01:UbU3) som är utgångspunkten för reformen 2001, överlämnar man åt lärosätena att själva avgöra huruvida man vill anordna en utbildning som lämpar sig för kulturskolans verksamhet. Eftersom kulturskolan inte är en del av det lagreglerade offentliga skolväsendet såg man ingen anledning att nämna kulturskolan i samband med en ny struktur för den framtida lärarutbildningen för skolväsendet. Inte heller i lärarutbildningsreformen 2011 finns något direkt uppdrag som gäller kompetensförsörjning till kulturskolan. Visserligen finns det i betänkandet *En hållbar lärarutbildning* (SOU 2008:109) en formulering om att lärare i estetiska ämnen har en bredare arbetsmarknad än bara grund- och gymnasieskola, vilket exemplifieras med bland annat kulturskolan, men detta ger ingen signal till lärosätena att erbjuda en utbildning tillrättalagd för kulturskolan.

Dock har de flesta lärosäten som haft ämneslärarutbildning i musik fortsatt att erbjuda utbildningar som lämpar sig för undervisning i kulturskola även om det sedan 2001 inte finns ett uppdrag för lärosätena att anordna sådana. Sålunda har Musikhögskolan i Malmö, Ingesunds musikhögskola och Musikhögskolan vid Örebro universitet fortfarande instrumental och ensemblelärarutbildning (IE), en utbildning som introducerades i samband med 1978 års högskolereform. Flera lärosäten marknadsför också kulturskolan som en karriärväg för de studenter som väljer ämneslärarutbildning

i musik och upplägget på studierna har enligt utbildningsansvariga en sådan karaktär att de studenter som examineras även är attraktiva för arbete inom kulturskolan. Det framkommer också att det skulle vara möjligt att anpassa innehållet i undervisningen ytterligare för kulturskolan genom exempelvis kurser som relaterar till undervisning i kulturskolan, didaktiska moment och VFU (verksamhetsförlagd utbildning).

Stockholms musikpedagogiska institut (SMI) hade, som nämnts tidigare, en viktig funktion för musikskolans kompetensförsörjning under dess tidiga år och denna har vidmakthållits. En studie från 2008 visar att av 818 musiklektörer i kulturskolan hade 139 examen från SMI,¹¹² 204 hade instrumental- och ensembleutbildning från någon av de andra musikhögskolorna, 301 hade en annan form av examen medan 174 saknade högskoleexamen. För närvarande finns två programutbildningar, kandidatexamen i musikpedagogik (180 hp) och högskoleexamen i musikpedagogisk utbildning (120 hp).

Utbildningsvägar andra konstarter

Det var först under 1990-talet som andra konstarter än musik etablerades i dåvarande musikskolan, något som har inneburit att det inte har byggts upp en motsvarande kompetensförsörjning som är specifikt inriktad mot kulturskolans bredare behov. Ofta har introduktionen av andra ämnen än musik skett i liten skala och det har varit svårt att få tag på högskoleutbildade lärare på grund av att dessa ämnen inte har ingått i den obligatoriska skolan och att det därmed inte funnits någon legitimitet för dem på högskolenivå.

På senare år har dans och teater etablerats som ämnen på gymnasienivå, vilket har föranlett vissa lärarprogram att anordna ämneslärarprogram för dessa. Det finns ämneslärarprogram i dans vid Luleå tekniska universitet, Stockholms konstnärliga högskola och från höstterminen 2016 vid Högskolan för scen och musik vid Göteborgs universitet. Vid Göteborgs universitet finns även ämneslärarprogram i teater sedan 2011. Det finns även pedagogiska kandidatutbildningar som förbereder för undervisning utanför skolan/gymnasieskolan. Vid Stockholms Konstnärliga högskola

¹¹² O. Tivenius, *Musiklektärtyper* (Örebro universitet, 2008).

finns ett kandidatprogram (180 hp) i danspedagogik och vid Karlstads universitet ett danspedagogprogram (120 hp) som startade höstterminen 2014. Inom teater erbjuds en tvåårig teaterpedagogutbildning vid Örebro universitet som etablerades redan 2004 och som från höstterminen 2016 ersätts av ett treårigt teaterpedagogprogram. Höstterminen 2016 startas också ett kandidatprogram (180 hp) i Estetiska ämnens didaktik med fokus på drama och teater vid Stockholms universitet. Det har vidare funnits en utbildning i dramapedagogik respektive bildpedagogik vid Högskolan i Gävle, men i dagsläget erbjuds endast kurser upp till 60 hp.

Kulturskolan står mitt i ett förändringsskede med en breddad verksamhet där nya ämnen och verksamhetsområden kommer att etableras. Exempel på sådana är digitalt skapande, film, slöjd, litteratur och cirkus. De utbildningar som finns i dag motsvarar inte sektorns behov av kompetens specifik för kulturskolan och utbildningarna har inte heller den flexibilitet som krävs för att möta fler och nya kulturuttryck i kulturskolan.

Kulturskolepedagogernas utbildning

Dagens lärarkår i kulturskolorna är välutbildad även om utbildningsnivån varierar; i fem av landets kulturskolor saknar den övervägande delen av pedagogerna högskoleutbildning, något som kan bero på svårigheten att få tag i utbildade pedagoger på grund av att kulturskolorna ligger i glesbygd. Den vanligaste utbildningen¹¹³ bland kulturskolans pedagoger är lärarutbildning på högskolenivå i något konstnärligt ämne. Vid mer än hälften av kulturskolorna har merparten av pedagoger någon typ av lärarutbildning. Näst vanligast är högskoleexamen i något konstnärligt ämne.

¹¹³ Utbildningsinventeringen baserar sig på enkäten med kulturskolechefer som gjordes inom ramen för utredningen.

Söktryck och antagning till utbildningar med relevans för undervisning i kulturskolan

Även om de befintliga pedagogiska utbildningarna i musik, dans, bild, slöjd och teater som leder till högskoleexamen, kandidatexamen eller ämneslärarexamen, inte specifikt riktas mot kulturskolan, kan de i vissa fall vara relevanta för arbete inom densamma.

De utbildningar som ger ämneslärarprogram i de estetiska ämnena är riktade mot gymnasieskolan och/eller grundskolan, men i utredningens samråd med lärosätena så uppger flera utbildningsansvariga att även om det inte finns något explicit uppdrag gentemot kulturskolan, så har dessa program sådan karaktär att de studenter som examineras även är attraktiva för arbete inom kulturskolan. Söktrycket på ämneslärarprogrammet med inriktning mot arbete i något av de estetiska ämnena i gymnasieskolan är stort. Det antas dock få i förhållande till antalet sökande, i snitt en av fyra sökande men det finns också exempel där bara en av tio antas. Ämneslärarprogrammet med inriktning mot undervisning i något estetiskt ämne i grundskolans åk 7–9, där ett estetiskt ämne kombineras med ett annat ämne, har dock ett lägre söktryck. Ett undantag är slöjd, som under senare år haft lika många sökande som antalet platser.

Intresset är också stort för pedagogiska kandidatprogram i estetiska ämnena. Som exempel kan nämnas att till kandidatprogrammet i musikpedagogik (180 hp), liksom till högskoleexamen i musikpedagogisk utbildning (120 hp) vid Stockholms musikpedagogiska institut, söker i genomsnitt drygt 80 personer per år och ungefär en av fyra sökande antas. Andra exempel är det nyinrättade teaterpedagogprogrammet (180 hp) vid Örebro universitet, som HT16 hade 147 sökande till 24 platser, samt kandidatprogrammet i Danspedagogik (180 hp) vid Stockholms konstnärliga högskola där det i genomsnitt är fyra sökande per plats.¹¹⁴

¹¹⁴ Enligt information av kursansvariga och kursadministratörer.

3.5.2 Kompetensbehov i kulturskolorna

Det saknas en fullständig kartläggning av kommunernas kompetensbehov för kulturskolorna. Enligt den inventering som utredningen har gjort kommer kompetensbehovet att vara stort de närmaste åren. Cirka en tredjedel av de pedagogiska tjänsterna kommer inom den närmaste tioårsperioden att behöva fyllas på grund av pensionsavgångar. Lärarförbundet, som är den största fackliga organisationen inom kulturskolan med cirka 85 procent av dess lärare anslutna, har 3 142 registrerade personer. Av dessa kommer över 1 000 att gå i pension inom en tioårsperiod förutsatt att de slutar vid 65 år. Om man därtill beaktar att det finns många som arbetar deltid i kulturskolan, vilket kan innebära att de är anslutna till andra fackliga organisationer eller är oorganiserade, kan det förmodas att pensionsavgångarna kommer att bli ännu fler.

I Skolverkets *Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier*¹¹⁵ påvisas ett stort behov av examinerade lärare i musik både i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan för prognosperioden 2015–2029. Behovet av lärare i årskurs 7–9 beräknas vara så stort som 2 400 och då är varken gymnasieskolan eller kulturskolan inräknade. Detta kommer också att påverka kommunernas möjligheter att rekrytera, eftersom många musiklärare har en utbildning som kan vara attraktiv för kulturskolan. Även de instrumental- och ensembleinriktade utbildningar och dans- och teaterprogram som finns vid flera lärosäten är sådana.

Nya kulturuttryck introduceras allt mer i kulturskolans verksamhet, något som gör det angeläget att rekrytera lärare med lämplig kompetens. Det finns numera en del utbildningsvägar inom redan befintliga konstformer i kulturskolan som tillkommit sedan musikskolan börjat utvidgas till en kulturskola, som även omfattar andra konstformer än musik, men utbudet av verksamheter kommer i framtiden att behöva breddas ytterligare, något som kommer att skapa behov av utbildningar med helt nya inriktningar.

Det finns även indikationer på att en del kulturskolor i dagsläget har svårt att rekrytera kompetent personal. I en av utredningen genomförd enkät med landets kulturskolechefer anger 40 procent av dem att det i hög utsträckning är svårt att få tag på hög-

¹¹⁵ U2014/4128/S.

skoleutbildade lärare. En lika stor andel menar att det inte är speciellt svårt. 15 procent anger att det inte alls är svårt och 8 procent att det i mycket hög utsträckning är svårt att rekrytera högskoleutbildade lärare. Sammantaget innebär detta att lite mer än hälften av landets kulturskolor har någotsånär lätt att få tag i högskoleutbildad personal medan lite mindre än hälften har svårigheter med detsamma. Det får ses som problematiskt att så stor andel kulturskolor har svårigheter att rekrytera högskoleutbildad personal.

Resultaten från en studie som initierats av tre kulturskolor i Stockholms län visar att många kommuner i landet har problem med kompetensförsörjningen.¹¹⁶ Under de senaste fem åren har cirka var femte kulturskola haft svårighet att rekrytera personal med rätt kompetens till undervisning i olika musikinstrument, teater/drama och modern dans. Hälften av kulturskolorna har också ibland fått sänka sina krav vid rekrytering för att det har varit svårt att hitta personer med rätt kompetens. Det händer att kulturskolor har fått avstå från att erbjuda en ämneskurs på grund av att man inte hittat lärare med passande kompetens. En så stor andel som knappt fyra av tio skolor har råkat ut för detta. Hos drygt två av tre kulturskolor finns vidare lärare som saknar eftergymnasial pedagogisk utbildning och vid hälften av kulturskolorna finns lärare som saknar eftergymnasial konstnärlig utbildning.

Studien visar att sett till smalare konstnärliga ämnen är det i huvudsak bara större kommuner som redan har breddat sitt utbud, som haft behov att rekrytera lärare, så i detta avseende är det svårt att avgöra hur efterfrågan för dessa kompetensområden generellt ser ut. Men för de skolor som strävar efter att bredda sin verksamhet är det svårt att hitta personer med både konstnärlig och pedagogisk kompetens inom nya områden. Detta tyder på att det behövs kompletterande utbildningsformer. Kulturskolorna har också olika typer av kompetensbehov. I storstäder kan exempelvis en specialistkompetens inom ett ämne vara eftertraktansvärd, medan man i glesbygd kan vara tvungen att satsa på en bred kompetens där en lärare för att få ett rimligt tjänstgöringsunderlag

¹¹⁶ I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bätra, 2016).

undervisar i flera ämnen eller delar sin tjänst mellan kulturskola och grundskola och/eller gymnasieskola.

3.5.3 Kompetensutveckling

Pedagoger inom den kommunala kulturskoleverksamheten omfattas inte av statsbidrag i jämförelse med lärare som tjänstgör inom den ordinarie skolan och heller inte av skollagen som stadgar lärares rätt till kompetensutveckling.¹¹⁷ Det innebär att kostnader och omfattning av kompetensutveckling för denna grupp bärs av den enskilda kommunen och varierar sannolikt stort mellan kommunerna. Inga samlade uppgifter finns på detta område.

Stockholms musikpedagogiska institut (SMI) har en viktig funktion för fortbildning av lärare inom kulturskolan. Under den kommunala musikskolans första decennier fanns det stor brist på utbildade lärare och när SMI etablerades 1960 öppnade sig möjligheten för kulturskolelärare till pedagogisk fortbildning. Eftersom utbildningen kunde bedrivas på deltid, passade den redan verkssamma lärare, som kunde fortsätta arbeta under studietiden. De kulturskolelärare som sökte sig till SMI var också ofta äldre än studenterna vid musikhögskolorna, vilket kunde innebära att de hade krav på sig som familjeförsörjare. SMI blev då ett självklart alternativ för fortbildning. SMI var från början kopplat till olika studieförbund, bland annat Vuxenskolan, något som också medverkat till att fortbildning har varit en central aspekt i SMI:s verksamhet. Folkhögskolor, exempelvis Framnäs och Ingesund var också viktiga när det gällde att tillhandahålla fortbildning. För närvarande har SMI ett antal fristående kurser som ingår i deras fortbildningsutbud. Dessa omfattar arrangering och ensembleledning, röstträning, ergonomi, improvisationsmetodik, instrumentalundervisning i grupp, musik och rörelse för små barn, partiturstudium och dirigering, rytmik för dansare samt olika kurser i skapande dans. Det finns även fristående kurser vid andra lärosäten som kan komma ifråga för kulturskolelärare som vill höja sin kompetens inom något område.

¹¹⁷ SFS 2010:800.

Eftersom musik fram till 1990-talet i huvudsak var det enda konstområdet inom kulturskolan finns det sedan länge etablerade kanaler för viss fortbildning som relaterar till musik. Dock är kulturskolan inne i ett expansivt skede vad det gäller etablering av nya konstuttryck, både inom musik och inom andra konstarter. Ett antagande är att denna expansion kommer att fortsätta. Samhällets digitalisering innebär också förändrade arbetssätt och nya undervisningsmetoder. Allt detta resulterar i att det kommer att finnas ett stort behov av kompetensutveckling för pedagoger i kulturskolan. I en enkätstudie om framtidens kulturskola, som kulturskolepedagoger från Norrbottens län deltog i, framstod också kompetensutveckling som den kanske viktigaste faktorn vid skapandet av en framtida hållbar kulturskola.

3.6 Kulturskolornas deltagare

Kulturskolan är den största frivilliga kulturverksamheten för barn och unga i Sverige och verksamheten har fler intresserade barn och ungdomar än vad de kan ta emot. Det är mycket svårt att utifrån tillgänglig statistik beräkna antalet deltagare eftersom underlagen inte visar hur många det är som deltar både i ämneskurs och annan typ av verksamhet, vilket är vanligt förekommande. Enligt Kulturskolerådets statistik för 2015 fanns 224 000 elevplatser i ämneskurs,¹¹⁸ det vill säga den frivilliga verksamhet som löper under en längre tid, oftast terminsvis och som kan ses som kulturskolans kärnverksamhet (se även avsnitt 5.1). Kulturskolorna genomför även kör- och orkesterverksamhet och olika former av projekt som exempelvis en konsert eller musikal som bygger på ett frivilligt deltagande. Utöver denna verksamhet har kulturskolorna i många kommuner en funktion som resurs och arbetar på uppdrag i förskolor och skolor (se avsnitt 3.4.1) eller för kommun som arrangör och administratör i frågor av kulturell art.

Inte heller är källorna bakom barns och ungas deltagande i kulturskoleverksamhet säkra. Det saknas precisa anvisningar vilket leder till att kommunernas redovisningar av kostnader för verksamheten skiljer sig åt.

¹¹⁸ Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror 2015* (2015).

3.6.1 En bild av barn och unga av i dag

I dag är knappt två miljoner av befolkningen barn under arton år och de blir allt fler under de närmaste tjugo åren. År 2035 beräknas det finnas mer än 30 procent fler barn 6–15 år än i dag.¹¹⁹ Mer än hälften av dessa barn kommer att bo i storstadsområden vilket beror på en fortsatt stark urbanisering och att familjer i barnafödande ålder flyttar dit. Det gör även många unga vuxna vilka med tiden kommer att få barn. Därför kommer andelen barn att skilja sig kraftigt åt mellan olika kommuner.¹²⁰

Barns uppväxtvillkor i Sverige är för det mesta bra visar en jämförelse med barn i andra länder som Barnombudsmannen har gjort. Även när barn får frågan om Sverige är ett bra land att leva i, svarar de allra flesta ja. De allra flesta tycker att de mår bra men bland flickor 13–15 år är det 25 procent som besvärar sig av huvudvärk, ont i magen eller har svårt att somna och hela 30 procent av dem 16–18 år.

De allra flesta barn lever i en familj med bägge sina föräldrar även om nästan en halv miljon växer upp där föräldrarna har separerat. Barnet bor då mest eller enbart hos sin mamma men många bor också växelvis hos respektive förälder. Jämfört med för tio år sedan är det många fler barn som lever med samkönade föräldrar. Av alla barn har vart femte barn fötts utomlands eller har två utrikes födda föräldrar.

Ekonomiskt sett har barnfamiljerna fått det bättre under 2000-talet. Samtidigt bor allt fler barn i familjer med mindre än 60 procent av medianinkomsten vilket beror på att inkomst-spridningen har ökat och att de med höga inkomster har fått ännu högre inkomster. Studier visar att offentliga transfereringar och bidrag inte ger samma inkomstskydd som tidigare och för en ensamstående förälder utan jobb är risken större än tidigare att hamna i ekonomisk utsatthet. Av alla barn lever ungefär tolv procent i familjer som är ekonomiskt utsatta. Att ha en ensamstående förälder ökar risken för barnfattigdom. Än svårare förutsättningar har barn vars bägge föräldrar är födda utomlands och allra sämsta ekonomiska förutsättningar har barn som lever med en förälder som har utländsk bakgrund. Av dessa lever över hälften i så kallad

¹¹⁹ Statistiknyhet från SCB 2015-05-19 09:30 Nr 2015:354.

¹²⁰ Artikel från SCB Publicerad: 2013-03-13 Nr 2013:19.

barnfattigdom. Inget talar för att skillnader i barnfamiljers ekonomi beror på var barnen eller föräldrarna är födda. De ekonomiska villkoren avgörs av svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och bristande förankring i de offentliga trygghetssystemen.¹²¹

Kulturvanor

Barns och ungdomars kulturvanor hänger ihop både med familjens kulturella bakgrund och de val en ung människa själv gör utifrån intresse och sammanhang. Flera studier lyfter fram att ungas kulturvanor påverkas av familjens socioekonomiska förutsättningar vilket är ett mönster som återkommer i undersökningar som visar vuxnas kulturvanor. I *Fokus 14*¹²² skriver Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att högstadieungdomar från socioekonomiskt utsatta områden deltar i lägre utsträckning, framför allt i föreningar och kulturskolan. Dessa ungdomar besöker hellre en fritidsgård eller ett bibliotek. Studien visar också att unga från familjer med mindre resurser i betydligt lägre grad än övriga är med i idrottsföreningar och kulturskolan. Detsamma gäller ungdomar med utländsk bakgrund och utrikes födda. Forskarna menar att förklaringen ligger i att de öppna verksamheterna kostar lite eller är gratis, att dessa ungdomar i större utsträckning är vana vid att gå till fritidsgården eller biblioteket med sina kompisar och att de inte är vana att planera sin fritid långsiktigt, som en hel termin i taget.

Undersökningarna om vad barn och unga gör och vill göra på sin fritid få. Men enligt en rapport från Ungdomsstyrelsen är ungdomar mycket kreativa.¹²³ Hela 68 procent av ungdomar mellan åldrarna 13–25 år ägnar sig åt minst en av konstformerna musik, dans, bild och foto, skrivande eller teater någon gång under ett år, med en övervikt för flickorna. Allra mest tid läggs på bild, musik eller skrivande. När Ungdomsstyrelsen dessutom lade till slöjd, visade det sig att en av tre flickor hade ägnat sig åt att sy, virka eller något liknande, att en lika stor andel av pojkarna hade snickrat och

¹²¹ Rädda barnen, *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015* (2015).

¹²² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUCF, 2014).

¹²³ NÄR VAR HUR om ungas kultur. En analys av ungas kulturutövande på fritiden. Ungdomsstyrelsens skrifter 2011:1 (Ungdomsstyrelsen, 2011).

att det var vanligt bland flickorna att göra smycken. Detta gjorde slöjden till den mest populära konstformen följt av bildskapande (inklusive foto och film), musicerande och skrivande. Därefter följde dans och teater. En stor del av detta skapande görs i hemmen.

Under 2013 genomförde Stockholms stad tillsammans med forskningsprojektet Ung livsstil en kulturvaneundersökning om stadens hög- och mellanstadieelever och en av frågorna rörde vad de skulle vilja göra mer av, minst en gång i veckan. Intresset för idrott och bio visade sig vara mycket stort men svaren visar också att det finns en stor konstnärlig potential hos de unga.¹²⁴ Såväl flickor som pojkar vill vara mer kulturellt aktiva, i synnerhet barnen i mellanstadiet. Hälften av de tillfrågade pojkarna och 3/4 av flickorna skulle vilja gå till en lokal för att måla, spela instrument, skriva och dansa och nästan lika många skulle vilja gå till biblioteket minst en gång per vecka. Dansen intar, vilket många kulturvanestudier visar, generellt en särställning bland flickor och denna studie visar att av högstadieflickorna är det 42 procent som skulle vilja dansa minst 1 gång per vecka. Sätts detta i relation till att de som är allra minst fysiskt aktiva är tonårsflickor och i synnerhet invandrarflickor med ett ursprung långt från förhållandena i Sverige socialt och kulturellt sett, vilka gärna vill ägna sig mer åt dans, synliggörs ett behov som skulle kunna tillgodoses på ett betydligt bättre sätt av kommunerna än i dag. Undersökningens resultat visar också att både pojkar och flickor även skulle vilja delta i kulturskolan i ökad omfattning; nästan hälften av flickorna på mellanstadiet och en femtedel av pojkarna.

Dessa studiers samlade resultat indikerar att det dels finns en kreativ potential bland unga som av något skäl inte tar del av det offentliga kulturutbudet, men också att detta utbud sannolikt inte helt motsvarar efterfrågan.¹²⁵ Det är också anmärkningsvärt att numerären som skulle vilja ägna sig mer åt kulturutövande är större än det antal som skulle vilja börja i kulturskolan, även om dessa uttrycksformer kan finnas just där. Vilka orsakerna är som förhindrar ett ökat deltagande ger inte undersökningen svar på.

¹²⁴ U. Blomdahl, Kulturvaneundersökning högstadiet, rådata (Stockholms stad, 2013).

¹²⁵ Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006); U. Blomdahl, *Kulturvaneundersökning högstadiet*, rådata (Stockholms stad, 2013).

Flera underlag visar att de barn och unga som deltar i den kommunala kulturskolorna är nöjda med verksamheten. Sveriges Kommuner och Landsting har sammanställt ett flertal kommunala kulturskoleenkäter. Överlag tyder resultaten på en stor nöjdhet.¹²⁶ Dessvärre saknas bredare underlag som visar vilka önskemål barn och unga som inte deltar i kulturskola har. I den enkätundersökning som utredningen genomfört bland elever i årskurs 6 efterfrågas dock av många bland annat film, teater, foto, bild, skrivarkurser och digitalt skapande.

Migration

Vart femte barn i Sverige är fött utomlands eller har två utrikes födda föräldrar. De vanligaste ursprungsländerna är Irak och Finland. Sverige har haft flera perioder med stor invandring under de senaste femtio åren. Vid slutet av 1960-talet var arbetskraftsinvandringen stor, framför allt från Finland. I början av 1990-talet flydde många undan kriget i forna Jugoslavien och under den senaste tioårsperioden har oroligheterna i Afghanistan, Irak, Somalia och Syrien lett till stor flykting- och anhöriginvandring.

I dag har antalet ensamkommande barn ökat drastiskt i och med det världspolitiska läget. Under 2015 sökte 40 000 barn asyl i Sverige. För 2016 ligger Migrationsverkets prognos på 12 000–27 000 ensamkommande barn.¹²⁷ Under de närmaste åren kommer många att få sitt nya hem i Sverige och det kommer att krävas insatser för att få alla att känna sig inkluderade i samhället. Flera kommuner har beslutat om olika typer av initiativ i syfte att erbjuda nyanlända barn och unga att delta i kulturskolans verksamhet för att få uttrycka sig och hitta gemenskap med andra jämnåriga.

¹²⁶ Sveriges kommuner och Landsting, *Eleverna och kulturskolan* (2016).

¹²⁷ Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2016. Migrationsverket (2016).

3.6.2 Hinder för deltagande

Den kommunala kulturskolan är en i huvudsak skattefinansierad verksamhet. Många kommuner har formulerat mål för verksamheten, som att den ska nå många och utifrån en demokratisk grundsyn vara öppen för de barn och unga som vill delta. Vad är det då som hindrar barn och unga från att delta i verksamheten? En mycket konkret begränsning är hur många elevplatser i ämneskurs en kommun kan erbjuda, dvs. kurser som vanligen sträcker sig över en termin. Antalet platser som erbjuds hänger ihop med hur verksamheten organiserats och vilka resurser som satts av, vilket i sin tur hänger ihop med tradition, eldsjälar och politikens kulturintresse. En syn på kultur som ”det lilla extra” jämfört med en attityd till kultur som en basverksamhet får olika konsekvenser.¹²⁸ Vissa kommuner budgeterar utifrån en viss andel barn som ska erbjudas plats, andra har inget budgettak utifrån principen att alla som vill delta ska få plats. År 2015 fanns 224 000 elevplatser i ämneskurs.¹²⁹ Därutöver genomförs projekt, kör- och orkesterverksamhet och det är svårt att med tillgängliga underlag uttala sig om hur många platser som finns totalt och hur många det är som egentligen deltar. Det är snarare lättare att uttala sig om vilka det är som deltar än hur många dessa är.

Ett hinder som ett flertal studier och utredningens samråd med kulturskoleföreträdare bekräftar är familjebakgrund som leder till en snedrekrytering av barn med företräde för de med högutbildade föräldrar.¹³⁰

Ett annat hinder som beskrivs i utredningens direktiv är de deltagaravgifter som alla kommuner utom tretton använder sig av.¹³¹ Ytterligare ett hinder är de köer där cirka 40 000–50 000 barn för närvarande står i väntan på att få en plats.¹³² Utredningen ställde i

¹²⁸ C. Lundström, *Kultur kan göra skillnad! En termometer och receptsamling om kultur i glesbygdstättar kommuner*. (Östersund: Glesbygdverket, 2009); P. L. Sacco, *Kultur 3.0: Konst, delaktighet, utveckling* (Nätverkstan, 2013).

¹²⁹ Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror 2015* (2015).

¹³⁰ Se exempelvis Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006); S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms universitet, 2014); E. Bjørnsen, *Inkluderande kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012).

¹³¹ Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror 2015* (2015).

¹³² Kulturskoleutredningens mejl-enkät (2016). Köerna varierar över läsåret och är som längst i samband med terminsstart.

sin enkät till landets kulturskolechefer frågan om hur de såg på höga avgifter respektive köer. Drygt hälften ansåg att höga avgifter var ett hinder och något fler såg köer som ett hinder. Flera av de elever i årskurs 6 som besvarade utredningens skolenkät ansåg också att köerna var för långa.

Även geografiska avstånd är reella hinder för barns och ungas deltagande i verksamheten.

Kulturskolecheferna nämner i utredningens enkät ytterligare några hinder som till exempel andra fritidsintressen, bristande logistik, bristande samarbete med grundskolan samt tillgängligheten. Utredningen vill också lägga till att funktionsnedsättning, undervisningsformer, utbud, kön och synliggörande också kan vara hinder.

Resultaten av en norsk studie som undersökt kulturskolornas inkludering visar att det största hindret för deltagande är hur verksamheten kommuniceras. Forskarna menar att den inte framställs på ett attraktivt och relevant sätt för en större bredd av deltagare och når heller inte fram till dessa. För de exkluderade grupperna är kulturskolan ”rett og slett en godt bevart hemmelighet”.¹³³ Nästan 50 procent av icke-deltagarna svarade att de inte kände till kulturskoleverksamheten.

Avgifter

Ett av de hinder som utredningen har att belysa är de terminsavgifter och andra avgifter som kulturskolan tar ut. Sedan 2012 har avgiftsnivåerna sänkts med tre procent och i tretton kommuner tillämpas avgiftsfrihet. I hur stor utsträckning barns och ungas ojämlika deltagande hänger ihop specifikt med vårdnadshavarnas betalningsförmåga är svårt att säga, men vi kan konstatera att det finns ett samband. Avgifterna utgör i genomsnitt elva procent av kulturskolornas budget. Argument som förs fram för avgifter av sektorsföreträdare är att det innebär ett åtagande för barnet och familjen och att det är vanligt förekommande att kommuner tar ut avgifter för fritidsverksamhet.

¹³³ E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012).

Sett utifrån att de ekonomiska klyftorna för närvarande ökar och att inget annat OECD-land uppvisar en lika drastisk ökning av gapet mellan låg- och höginkomsttagare som Sverige blir frågan särskilt relevant. Andelen fattiga beräknades 2010 till nio procent vilket var mer än dubbelt så högt som 1995 då andelen var fyra procent.¹³⁴ Rädda barnen har tydliggjort hur deltagandet i kommunal kulturskola påverkas för barn som lever i så kallad barnfattigdom av kulturskolans avgiftsuttag.¹³⁵ Med barnfattigdom menas de barn som lever i familjer med låg inkomststandard, enbart försörjningsstöd eller båggedera. Den positiva trenden med minskande antal barn i ekonomiskt utsatt hushåll bröts 2008 men har sedan 2010 sjunkit något. Under 2013 levde 12 procent av alla barn i barnfattigdom visar Rädda barnens sammanställning och av dessa hade drygt 70 procent utländsk bakgrund.¹³⁶ Inget talar för att skillnader i barnfamiljers ekonomi beror på var barnen eller föräldrarna är födda, utan de ekonomiska villkoren avgörs av svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och bristande förankring i de offentliga trygghetssystemen.¹³⁷

Utredningen har försökt ta reda på vilka effekter inga eller låga avgifter har på hur många det är som deltar. Det är viktigt att hålla i minnet att detta säger ingenting om vilken bakgrund de barn har som tillkommer när avgifterna är inga eller låga, utan enbart att det är fler som deltar. Det kan alltså vara barn med samma typ av familjebakgrund som ökar i antal eftersom kartläggningen har visat att fler insatser krävs för att bredda rekryteringen. Av de kommuner som erbjuder kulturskola gratis till sina unga medborgare är bilden inte entydig. Enligt tillgängliga underlag, som dock inte är statistiskt säkerställda, uppvisar några av dessa kommuner bland de högsta andelarna barn som deltar av alla, upp mot 45 procent av kommunens barn och unga 7–15 år. Men det finns också exempel på kommuner med 0 kronor i avgift vars deltagande ligger under 15 procent, vilket uppskattas vara den genomsnittliga nivån på andelen barn och unga som deltar i landets kulturskolor. Än mer komplicerad blir bilden av att flera kommuner med en mycket hög avgift också har en hög andel barn som deltar och att flera

¹³⁴ OECD, *Divided we stand: Why Inequality keeps rising* (2011).

¹³⁵ Rädda barnen, *Musik om du är rik* (Rädda barnen, 2002).

¹³⁶ Rädda barnen, *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015* (2015).

¹³⁷ Ibid.

kommuner med avgifter kring 600 kronor hör till de kommuner med störst andel barn och unga.¹³⁸

För det stora flertalet familjer verkar inte avgiftsfrågan vara den avgörande faktorn för att kunna delta i kulturskolans verksamhet men för ett antal barn, som lever under knappa förhållanden, kan det vara ett allvarligt hinder.¹³⁹

Barns familjebakgrund

För att delta i kommunal kulturskola krävs att verksamheten är bekant för barnet. Ofta är det genom föräldrarna som barn får kännedom om verksamheten och att få ett sådant stöd av sina föräldrar är viktigt för att barn ska kunna delta.¹⁴⁰ I den enkät utredningen genomförde gentemot skolelever i årskurs 6 hade 40 procent av de barn som hade erfarenhet av kulturskolan fått reda på verksamheten av sina föräldrar.¹⁴¹ Många av dessa föräldrar är högt utbildade vilket återspeglar mönstren för kulturkonsumtion i det övriga samhället; utbildning påverkar kulturvanorna mer än social klassbakgrund och hushållets inkomster.¹⁴² Att vara elev i kulturskolan verkar även ha en hög korrelation med skoltrivsel och goda studieresultat. I en studie om elever i Stockholms kulturskola har samtliga elever ett medelbetyg över genomsnittet.¹⁴³

Jämför vi nya fakta med äldre undersökningar visar det sig att bilden inte är ny. Statistik från 1990–1991, alltså under musikskolans så kallade bästa år innan den ekonomiska krisen bröt ut och arbetslösheten låg på 1,5 procent, visar att nära dubbelt så många tjänstemannabarn spelade musikinstrument jämfört med barn från arbetarhushåll. Skillnaden var som störst vad gäller pojknas

¹³⁸ Kommun- och landstingsdatabasen Kolada (2014).

¹³⁹ Rädda barnen, *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015* (Rädda barnen, 2015); E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Projekt-rapport nr.5/2012. (Agderforskning, 2012) s. 87.

¹⁴⁰ Se t.ex. Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006); S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms Universitet, 2014); E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Projekt-rapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012).

¹⁴¹ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015).

¹⁴² Kulturvanor Rapport 2016:1 (Myndigheten för kulturanalys, 2016).

¹⁴³ Stockholms kulturförvaltning, *LUST OCH GLÄDJE Hur uppfattar och värderar eleverna Kulturskolans undervisning? Rapport från en undersökning av Kulturskolan i Stockholms stad*, (2003).

spel.¹⁴⁴ Den kommunala kulturskolans frivilliga verksamhet har sannolikt aldrig inkluderat barn och unga oavsett bakgrund på ett jämlikt sätt.¹⁴⁵ En jämförelse kan göras med idrotten, en annan i första hand kommunal fritidsverksamhet. Den visar sig vara belastad med samma problematik som den ovan beskrivna enligt Centrum för idrottsforskning.¹⁴⁶ Barn med högskoleutbildade föräldrar idrottar i större utsträckning än barn till föräldrar med endast gymnasieutbildning. Likaså idrottar barn i tjänstemannahushåll i större omfattning än barn i företagare- eller arbetarhushåll. Barn till ensamstående föräldrar idrottar i mindre utsträckning än barn till sammanboende föräldrar.

Både vid de samråd som utredningen genomfört och genom den enkät som riktats till landets kulturskolechefer har det framkommit att barn från familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar deltar i kulturskolan i mindre utsträckning än andra barn.¹⁴⁷ Frågan är svår att besvara, men bedömningen är att cirka 20 procent av deltagarna har en mycket låg socioekonomisk status och flera kulturskoleföreträdare vittnar om svårigheten att nå ut till barn från hem med sämre socioekonomiska förutsättningar.

Barn från hem med sämre socioekonomiska förutsättningar deltar i lägre grad i kulturskolans verksamhet men i högre grad i öppna verksamheter som fritidsgårdar och bibliotek.¹⁴⁸ Detta lägre deltagande verkar inte bero på ointresse, tvärtom har dessa ett högre intresse för att delta i aktiviteter som kulturskola i de bostadsområden som betecknades som lågstatus jämfört med högstatus.

Att på ett bättre sätt spegla vilka som lever i det svenska samhället i dag är en av de största utmaningarna för kulturskolan. Många kulturskolor har av detta skäl fått i uppdrag av sin politiska ledning att bredda verksamheten mot barn och unga som inte per automatik redan känner till den.

¹⁴⁴ Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF), *Barns och ungdomars fritidsvanor. År 1990–91* (SCB, hämtad 2016-09-12).

¹⁴⁵ SOU 1995:85 s. 168.

¹⁴⁶ *Idrottens pris, Om idrottens kostnader och medlemskapets betydelse*. 2015:2 (Centrum för idrottsforskning, 2015).

¹⁴⁷ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

¹⁴⁸ S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms universitet, 2014).

Barn med utrikes födda föräldrar

Gruppen barn och unga med utrikes bakgrund har troligtvis större skillnader sinsemellan än de har likheter. Vi väljer ändå att lyfta fram denna grupp för att belysa de skillnader som verkar finnas när det gäller deltagandet i kulturskolan. Om vi inte pratar om barns härkomst som en faktor för rekrytering riskerar vi att osynliggöra en stor målgrupp. En studie av kulturskolan i Malmö undersökte varför barn med utländsk bakgrund deltog i verksamheten i så låg utsträckning. I samhället i övrigt var andelen barn med utländsk bakgrund 40 procent men bara 10 procent av musikskolans deltagare.¹⁴⁹ Den parameter som visade sig ha störst förklaringsvärde var andelen barn med utländsk bakgrund i en stadsdel. Ju större andel barn med utländsk bakgrund, desto lägre representation i stadens musikskola. Flera kommuner har sedan dess observerat samma mönster och påbörjat särskilda satsningar i stadsdelar med likartade boendestrukturer. En sådan satsning är kör- och orkesterskolan El Sistema. Den arbetar med en uppsökande metod och genom att inkludera barnens familjer.

Gottsunda Dans & Teater är ett annat exempel på en kommunal kulturverksamhet som förlagt sin verksamhet rent geografiskt till ett bostadsområde som präglas av stor segregation. Verksamheten är avgiftsfri och många timmar läggs på uppsökande arbete vilket är en förutsättning för att få barnen och ungdomarna att delta. Även här involveras föräldrar för att skapa en kontaktyta mellan familjen och teatern vilket ger en trygghet för de barn som deltar.

Faktorer som påverkar om barn till föräldrar med utländsk bakgrund deltar i den kommunala kulturskolan eller ej är bland annat den musikaliska traditionen och musikens status i föräldrarnas hemländer, förväntningar på kulturskolans kvalitet som inte infrias, möjligheten att hämta och lämna barnen i relation till långa arbetsdagar och avgifter. Även barnets kön kan spela in, eftersom flickor verkar ha mindre fritt spelrum vid valet av fritidsaktiviteter.¹⁵⁰ Flickor är underrepresenterade vad gäller fritidsaktiviteter jämfört med pojkar. Detta blir särskilt besvärande mot

¹⁴⁹ Y. Hofvander Trulsson, *Kulturskolan i integrationens kraftfält* (Musikhögskolan i Malmö, 2004).

¹⁵⁰ Y. Hofvander Trulsson, *Musikaliskt lärande som social konstruktion. Musikens och ursprungets betydelse för föräldrar med utländsk bakgrund* (Lunds Universitet, 2010).

bakgrund av att flickor med utländsk bakgrund skulle vilja delta i kulturskolan i högre utsträckning än vad de gör.¹⁵¹

En studie som undersökt deltagandet i Borås musikskola fann en mycket märkbar skillnad mellan skolorna i ett villaområde och i ett bostadsområde med stor invandrartäthet. Dessa invandrarföräldrar hade en avsevärt mindre benägenhet att placera sina barn i kommunal musikskola än andra föräldrar. Detta förhållande menar författaren kan bero på att

- • föräldrarna säger sig inte ha råd (300 kronor/termin)
- • de känner inte till möjligheterna
- • barnen har små möjligheter att öva hemma.

Författaren gör även ett tillägg om att även de svenska föräldrarna i höghusområden tenderar att ha liten benägenhet att placera sina barn i musikskolan.¹⁵²

Funktionsnedsättning

De nationella målen för funktionshinderspolitiken slår bland annat fast: ”att jämlikhet och delaktighet ska genomsyra en kommunal verksamhet, att samhället utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionsnedsättning.”¹⁵³ Sedan den 1 januari 2016 är bristande tillgänglighet en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen.

Barn och unga med någon form av funktionshinder är överlag mindre aktiva på sin fritid än andra barn. För att kunna delta i fritidsaktiviteter är de i än större utsträckning än andra barn beroende av sina föräldrars engagemang och ork.¹⁵⁴

¹⁵¹ S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms universitet 2014).

¹⁵² T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001) s. 229.

¹⁵³ Regeringens webbplats, hämtad 2016-08-26.

¹⁵⁴ Se t.ex. Handisam Serie A 2014:4, *Barn äger* (Handisam, 2014); Myndigheten för delaktighet, *Hur är läget 2014 – Uppföljning av funktionshinderspolitiken* (MFD, 2014).

I den enkät som utredningen genomfört med kulturskolechefer uppger ungefär hälften att de erbjuder verksamhet för barn och unga med behov av särskilt stöd. I enkäten preciseras inte vilken typ av funktionshinder som avses. I en forskningsrapport från 2016 framkommer däremot att 80 procent av kulturskolorna erbjuder verksamhet för dessa barn och unga i viss utsträckning och i 20 procent av kulturskolorna erbjuds ingen verksamhet.¹⁵⁵ Sex kulturskolor erbjuder varken särskild undervisning eller tillåter att barn med särskilda behov deltar i den ordinarie verksamheten. Att resultaten från de två studierna skiljer så kraftigt åt kan delvis bero på ett stort bortfall i den senare studien men också på att frågan om vad ett funktionshinder är, är komplex och inte helt enkel att besvara.¹⁵⁶ En viktig slutsats från studien är att området har en utvecklingspotential; genom att erkänna verksamhetens brister kan ett första steg tas mot en mer jämlik undervisning. Därefter bör kompetensutveckling och mer forskning följa, menar forskaren.

Förutsättningarna för att bedriva kulturskoleverksamhet för barn och unga i behov av särskilt stöd är olika för olika kommuner. Med ett större elevunderlag har stora kommuner bättre möjligheter att fördela nödvändiga resurser medan det kan vara svårt för en kommun med ett litet befolkningsunderlag att aktivt utveckla undervisningens former. Två specialiserade kulturskoleverksamheter för barn och unga med fysiska eller intellektuella funktionsnedsättningar är Kullagret i Örebro och Kulturskolans resurscenter i Stockholm. Där har en gedigen kunskap byggts upp om hur kulturskolan kan utveckla sin verksamhet med hjälp av anpassade arbetssätt utifrån barnets behov. Personliga assistenter får delta i undervisningen och gruppverksamheten stöds av flera pedagoger.

Föreningen Kulturskolerådet har arbetat för att förbättra inkluderingen av dessa barn och unga genom en rad projekt. I Pascal, ett projekt som syftade till att undanröja hinder för barns och ungas deltagande i kulturskolan, deltog 200 kulturskolepedagoger. Efter projektet publicerades boken *Funktionsnedsättning, funktionsuppsättning – boken om hur vi får en kulturskola för alla* med konkreta rekommendationer för en förbättrad inklud-

¹⁵⁵ A. Di Lorenzo Tillborg, *Forskningsrapport om kulturskolors verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättningar*. Opublicerat manus (Malmö: Malmö Musikhögskola, 2016).

¹⁵⁶ *ibid.*

ering.¹⁵⁷ Projektet lever också vidare i föreningen Pascal som arbetar för att skapa bättre villkor för personer med funktionsnedsättningar att kunna delta i kulturlivet, bland annat i kulturskolan.

Det finns också andra föreningar och projektorganisationer som arbetar för att förbättra villkoren inom kulturområdet och kulturskolan för denna målgrupp. Föreningen Passalen verkar för att barn och unga med funktionsnedsättningar ska kunna leva ett meningsfullt och aktivt liv och har bland annat tagit fram en handbok med råd om hur kulturskolan kan öka sin inkludering. Share Music Sweden är en förening som uppbär stöd från ett flertal regioner i södra Sverige och arbetar för en mer jämlik scen. Föreningen arbetar bland annat med att utveckla musikteknologi som gör det möjligt att skapa musik oavsett funktionsvariation. Share Music Sweden driver bland annat ett projekt i kulturskolorna i Göteborg för att öka kunskapen om och erfarenheten av att jobba med barn och unga i behov av särskilt stöd.

Avstånd

Barn och unga som växer upp i kommuner som präglas av långa avstånd har sämre förutsättningar att delta i kulturskola än barn som växer upp i tätorter eller tätortsnära kommuner. Utredningens kartläggning visar att stora avstånd till närmaste tätort kan innebära att barn och föräldrar inte har kännedom om den kommunala kulturskoleverksamheten, men också att de långa resorna gör det svårare att delta i dess verksamhet.

Under samråden har undervisning på skoltid framhållits som en nödvändighet för de barn och unga som behöver skolskjuts till och från skolan. Eftersom skolskjuts inte omfattar fritidsaktiviteter förutsätter undervisning som är förlagd utanför skoltid att föräldrar eller andra vuxna kan hämta och lämna barnet, vilket kan utgöra ett hinder för deltagande. Det saknas statistik som visar hur många barn och unga i landet som har skolskjuts, den senaste undersökningen som gjordes genomfördes läsåret 2004/2005 uppskat-

¹⁵⁷ S. Gårdare och H. Sandh, *Funktionsnedsättning, funktionsuppsättning – boken om hur vi får en kulturskola för alla* (Davidsons, 2011).

tade antalet till 450 000 elever i grund- och gymnasieskolan. Det finns anledning att anta att antalet är lägre i dag på grund av lägre elevantal och en större andel friskolor, vilka kommunerna inte har samma skyldigheter mot att erbjuda skolskjuts, men fortfarande berörs ett stort antal barn och unga. De enskilda kommunernas kostnader för skolskjuts varierar stort beroende på kommunens storlek och befolkningsstruktur men deras sammanlagda utgifter för skolskjuts uppgick 2014 till knappt tre miljarder kronor.¹⁵⁸ I många kommuner och landsting pågår översyner av hur särskilda persontransporter kan effektiviseras, till exempel genom att befintlig linjetrafik används. En förstudie från myndigheten Trafikanalys visar på en trend att linjetrafik används allt mer.¹⁵⁹

Kön

Beräknat utifrån antal elevplatser i ämneskurs deltar i genomsnitt 65 procent flickor och 35 procent pojkar i den kommunala kulturskolan. Mest jämställd är media/film med 45 procent flickor och 55 procent pojkar och minst jämställd är dansen med 89 procent flickor och 11 procent pojkar.¹⁶⁰ Fler pojkar än flickor deltar i verksamhet som rör digitalt skapande. En annan populär fritidsverksamhet, idrotten, har en jämnare könsfördelning. Av de barn och ungdomar som är medlemmar i Riksidrottsförbundet är 48 procent flickor och 52 procent pojkar även om fördelningen även där skiljer sig åt beroende på aktivitet.¹⁶¹

Att flickor och pojkar söker sig till olika typer av ämnen inom kulturskolan är tydligt, flickor tenderar också att i en högre utsträckning än pojkar välja organiserade aktiviteter.¹⁶² Pojkar är mer aktiva på arenor som fritidsgården medan flickor deltar i kulturskolan i större utsträckning.¹⁶³ Orsakerna är många till varför en person gör vissa val, men de förväntningar som finns på hur flickor respektive pojkar bör agera kan begränsa handlings-

¹⁵⁸ Skolverket, *Kostnader för grundskolan 2014* (2014).

¹⁵⁹ Trafikanalys, *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter 2014:7* (2014).

¹⁶⁰ Kulturskolerådet, *Kulturskolan i siffror* (2016).

¹⁶¹ Riksidrottsförbundet, *Idrotten i siffror 2015* (2015).

¹⁶² C. Nyberg, *Kultur och fritid för vem?* (Kommentus förlag, 1998).

¹⁶³ S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms universitet 2014).

utrymmet när det gäller val av fritidsaktiviteter. Även pedagogernas kön kan ha betydelse för ungas val av aktiviteter.

Verksamhetens innehåll och former

Mot bakgrund av den snedrekrytering som präglar många av de kommunala kulturskolorna ville utredningen höra med barnen själva om varför de slutade i verksamheten respektive varför de inte har velat börja.¹⁶⁴ Mer än hälften av dem som aldrig har deltagit svarar att de inte har någon lust, en tiondel hade ingen kompis som var med och ett mindre antal svarar att de hellre lär sig på nätet. Ett bristande intresse för verksamheten tyder på att verksamhetens innehåll är ett hinder men det går inte av undersökningen att avgöra hur mycket dessa barn egentligen är bekanta med kulturskolans innehåll och i hur stor utsträckning svaret hänger ihop andra bakgrundsfaktorer som familjebakgrund.

Av de tillfrågade är det 15 procent som uttryckligen svarar att det inte fanns någon aktivitet som var av intresse i kulturskolan. Bland de ämnen som efterfrågas nämns bland annat film, teater, foto, teckning, zumba, ensemblespel, målning, housemusik, skrivarkurser, balett, breakdance, slöjd, musikal, media, bild, DJ-kurser, graffitti, musiklabb, musikteknologi, digitalt skapande, datorprogrammering och dataspel. Många av dessa uttryck är relativt nya vilket tyder på att barnen är snabbare på att anamma nya konst- och uttrycksformer än vad kulturskolan vanligen är. Även längre lektioner efterfrågas.

Av de sjätteklassare som någon gång deltagit i kulturskolan hade drygt hälften valt att sluta. Orsakerna till detta var för att det i första hand var tråkigt och de vill göra något annat på fritiden. En femtedel menade att de inte hade tid. Andra barn var missnöjda med undervisningen och tyckte inte om sin lärare eller menade att man inte lärde sig något och ett antal var missnöjda med att de inte själv fick vara med och bestämma innehållet på lektionerna. Barnen hade också möjlighet att i öppna svar beskriva varför de hade slutat. Några av dessa anledningar var att eleven bytte skola, att tiderna inte passade, att läraren slutade eller kom för sent, att gruppen var

¹⁶⁴ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015).

för stökig eller att undervisningen var anpassad för yngre barn eller inte varierades.¹⁶⁵

Tonåringar slutar

Under samråden med kulturskolechefer och pedagoger har problematiken med att behålla barn som kommit upp i högstadiet lyfts fram. Mönstret från fritidsforskning i allmänhet ger avtryck även i denna verksamhet. När barn kommer upp i tonåren slutar många i kulturskolan. Några tänkbara orsaker kan vara att högstadieelever byter skola eller att skolan tar allt mer tid, att ungdomarna utvecklar nya intressen eller att utbudet inte längre motsvarar förväntningarna.

3.7 Musik- och kulturskolor i och utanför Norden

3.7.1 De nordiska länderna

Alla de nordiska länderna och de självstyrande områdena Åland och Färöarna har någon form av musik- eller kulturskolor. Deras historik och uppbyggnad skiftar men två gemensamma drag är att det i stor utsträckning är offentliga medel som finansierar verksamheten och att de är öppna för alla. Nedan ges en kortare beskrivning av verksamheternas konstruktion i Danmark, Finland, Island och Norge.

Danmark

Danmark fick en musikskolelag 1976 och kallas sedan 1991 ”musikskolelagen” genom ett tillägg i Musiklagen. Musiklagen reglerar Statens Kunstfonds uppdrag att främja dansk musik och musikkivet. I musikskolelagen anges att musikskolan syftar till att utveckla elevernas musikaliska förmågor och att i övrigt främja den lokala musikmiljön. Lagen föreskriver att en kommun är skyldig att driva en musikskola men den kan också, beroende på antal

¹⁶⁵ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015).

invånare, ingå avtal med grannkommuner om ett kursutbud eller driva en musikskola tillsammans med en annan kommun. Kommunen kan välja att själv driva skolan eller uppdra åt någon att driva den. I lagen anges att musikskolorna ska samarbeta med grundskolan och motsvarande skrivning återfinns i skollagen. Musikskolorna ska årligen rapportera räkenskaper och statistik till Kulturstyrelsen.

Kommunerna har ansvar för att lokala läroplaner utformas och ett tillsynsansvar för musikskolan. I detta ingår att se till att lärare och ledningen har nödvändiga musikaliska och pedagogiska kvalifikationer. Musikskolans ledning ansvarar för att etablera och vidmakthålla ett samarbete med grundskolor och hemmen. En musikskolekonsulent med placering i Kulturstyrelsen är tillsatt för att bistå Statens Konstfond i implementeringen av lagen.

De danska kommunerna har möjlighet att ansöka om ersättning från staten för lärarlöner. Syftet med ersättningen är att hålla nere avgiftsnivåerna. Under 2012 utbetalades 90 miljoner DKR motsvarande cirka 13 procent av kommunernas totala kostnader för verksamheten. Även Statens Konstfond kan bidra ekonomiskt bland annat för att utveckla verksamheten eller ge stöd till utlån eller köp av instrument och fortbildning av musikskolelärare.

Under 2016 fanns 98 musikskolor varav åtta drevs på entreprenad. Eget hus för verksamheten har 65 procent av kommunerna. Sammanlagt fanns 102 000 elevplatser, varav en tredjedel för förskolebarn. Knappt 18 000 barn och unga stod i kö samma år. Musikkonsulenten redogör i en rapport från 2012 hur intresset för träblåsinstrument, i likhet med utvecklingen i Sverige, minskar och att de danska orkestrarna saknar danska sökande till dessa instrument.

Statliga fördjupningskurser erbjuds

Under 2015–2018 avsätter det danska kulturministeriet 5,8 miljoner DKR årligen till talangutveckling. Dessutom erbjuder åtta danska kommuner statliga musikaliska grundkurser (MGK) för unga mellan 14 och 25 år med inträdesprov. Syftet är att utbilda musikutövare som kan stimulera det lokala musiklivet men också ge en förberedande utbildning för fortsatta musikstudier. De kan vara

knutna till musikskola och ges som en 3-årig fortsättningskurs och fyra år om kopplad till ett gymnasium. Grundkurserna följer statligt godkända undervisningsplaner och finansieras av Statens Konstfond och erbjuds gratis.

Finland

I Finland anordnas undervisningen i ämnesspecifika skolor och kulturskolor av svensk modell förekommer i regel inte. Verksamheten är frivillig för kommunerna i Finland att bedriva och erbjuds i 270 av 317 kommuner. Utbildningsformen kallas grundläggande konstundervisning där 130 000 barn och unga (12 procent alla barn och unga 2–19 år) deltar, varav knappt hälften inom musikområdet. Var fjärde elev är pojke.

Skolorna regleras av lagen om grundläggande konstundervisning som är en målstyrd skolform som omfattar dans, teater, cirkus, ordkonst, audiovisuell konst, arkitektur och slöjd. För varje konstområde finns nationella styrdokument som i sin tur sätter ramen för läroplaner som tas fram lokalt. Även verksamhet för yngre barn som musik- och bildkonstlekskola är vanligt liksom att erbjuda kursverksamhet på sommaren. Syftet är att ge eleven förmåga att uttrycka sig och förutsättningar att söka sig vidare till en högre utbildning inom konstområdet ifråga.

Lagen anger vad som krävs för att anordna konstundervisning. Rektorer och lärare måste ha högre utbildning för att vara behöriga. Undervisningsministeriet fattar beslut om omfattningen av den undervisning som finansieras av staten genom att bevilja undervisningstillstånd till antingen kommunen eller en privat aktör, men lagen ger även kommunerna rätt att ordna undervisning även utan statligt tillstånd. I så fall är kommunen själv skyldig att stå för finansieringen. En kommun kan välja att ge åt en tredje part i uppdrag att arrangera utbildningen, och knappt hälften av huvudmännen för skolorna är privata, oftast föreningar eller stiftelser.

De kommuner som anordnar konstundervisning får ett statsbidrag beräknat på kommunens invånarantal. Staten står för drygt 50 procent av finansieringen, kommunerna för knappt 30 procent och elevavgifter för den resterande delen. Myndigheten förutsätter en så kallad skälig avgiftsnivå liksom att 45 minuter är rekom-

menderad undervisningstid (enskild undervisning i musik; i de övriga konstämnen ordnas undervisningen oftast i grupper). Avgifterna för grundnivån spänner mellan cirka 70 euro och 400 euro per termin.

För att antas till en utbildning krävs oftast att barnet gör ett inträdesprov och under utbildningens gång avlägger eleven löpande nivåprov utifrån uppställda mål för att godkännas inför nästa nivå. Undervisningen ges först på en grundläggande nivå efter skoltid och på lördagar där såväl praktiska som teoretiska studier ingår upp till cirka 15 års ålder. Därefter kan eleven fortsätta studera på en fördjupad nivå upp till att eleven fyller 19–20 år. Efter avklarad utbildning får eleven ett betyg.

Island

Island har sedan 1963 en lagstadgad musikskola som erbjuds på fritiden efter skoltid enligt en statlig läroplan. Verksamheten syftar till att bidra till personlig utveckling, ökad färdighet och stärka musikens roll i samhället. Under 1975 ändrades lagen som innebar en delad finansiering av lärarlönerna mellan staten och kommunerna med 50 procent vardera. Under 1989 gjordes ännu en ändring som innebar att kommunerna bär det fulla ekonomiska ansvar för verksamheten. Utöver dessa offentligfinansierade musikskolor finns en bredd av mindre dels privat drivna kulturskolor med höga avgifter och dels kulturskolor utan avgift som drivs av frivilliga krafter i det civila samhället.

Läroplanen stadgar tre studienivåer och för att en elev ska kunna börja nästa steg krävs godkända examensprov. Läroplanen anger tydliga råd om vilka förutsättningar ska vara vad gäller lokaler och utrustning bland annat i form av aulor med god akustik och belysning men även bibliotek och ljusstudio.

Utbildningsministeriet ansvarar för att följa upp och utvärdera verksamheten. Särskilda krav på lärarutbildning saknas. Island har en stor brist på musikskolelärare vilket gör att många utländska musiker, utan pedagogisk bakgrund, undervisar i isländska musikskolor. Under 2014 deltog 25 procent av eleverna i grundskolan i musikskoleverksamhet.

Norge

I Norge hör kulturskolorna till det utbildningspolitiska området och regleras av skollagen. Lagen anger att varje kommun enskilt eller i samarbete med annan kommun ha ett musik- och kulturskoleutbud till barn och unga. Detta utbud ska vara organiserat i anslutning till skolan och kulturlivet. Det finns kulturskolor i Norges alla 428 kommuner. Allt fler av kommunerna har gått samman och etablerat gemensamma kulturskolor. Antalet elevplatser är 122 300 varav 67 procent är inom musikområdet.

Kulturskolorna finansieras med kommunala medel samt avgifter. Avgiftsandelen uppgår till nära 25 procent. Från och med 2016 omfattas lärare i kulturskolan av samma statliga stöd till fortbildning som den obligatoriska skolans lärare i estetiska ämnen.

Det statliga Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa har i uppdrag att bidra till högre kvalitet vad gäller undervisning i estetiska ämnen i förskolan och grundskolan. I detta ingår att stötta kommunerna i sitt arbete med kulturskolor. Även Norsk kulturskoleråd spelar en stor roll. Rådet fick 2016 19 miljoner NOK i statligt bidrag.

Verksamheten saknar som i Sverige såväl formella styrdokument, som läroplan, och gemensamma mål. Norsk kulturskoleråd har därför i samarbete med kulturlivet och kulturskolorna tagit fram en tredje så kallad ramplan som en handfast vägledning i det kommunala arbetet. Syftet är att bidra till en mer likvärdig kulturskola med höjd kvalitetsnivå. I ramplanen beskrivs mål och uppgifter för kulturskolan, hur arbetet inom olika konstområden kan se ut, hur kulturskolan kan organiseras, utvärderas och ledas. Även läroplaner för de olika kurserna är under arbete.

En expertgrupp ledd av Kunnskapsdepartementet har genomlyst kulturskoleverksamheten och önskar sig större mångfald i utbudet och en ökad inkludering av barn oavsett bakgrund. De anser även att kulturskolorna i högre utsträckning ska ingå i kommunernas sedvanliga planerings- och kvalitetsprocesser. Det kommunala ägarskapet bör kvarstå men expertgruppen anser att mer statliga medel till utveckling behövs vilket föreslås fördelas genom ett ombildat nationellt centrum för kultur- och utbildningsfrågor.

Under 2015 bildades ett norskt nätverk för kulturskolerelaterad forskning (NNKF).

3.7.2 Musik- och kulturskolor utanför Norden

Den europeiska paraplyorganisationen för musik- och kulturskolor, European Music School Union har 27 medlemsländer inklusive de nordiska länderna och för en omfattande statistik över förhållandena inom de europeiska musik- och kulturskolorna. Detta avsnitt bygger huvudsakligen på den senaste stora enkätundersökningen som genomfördes 2010. Länderna som omfattas är: Österrike, Belgien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, England samt Wales och Nordirland, Estland, Färöarna, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Island, Irland, Italien, Lettland, Lichtenstein, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige samt Schweiz.

Ett par övergripande tendenser har identifierats av EMU. I första hand har musik- och kulturskolornas inriktning traditionellt varit på en verksamhet för barn och unga men ett svagare intresse från denna ålderskategori har i bland annat Tyskland lett till ett ökat fokus på vuxenundervisning. I Spanien har det alltid funnits vuxenundervisning inom ramen för musik- och kulturskolan och även här kan noteras en ökning. Argumenten för att rikta sig även till vuxna bygger på de tankar om livslångt lärande som har etablerats de senaste decennierna.

Det finns också en ökad tendens att inbegripa även andra konstuttryck och aktiviteter än musik i verksamheten vid de europeiska kulturskolorna och även att erbjuda aktiviteter för personer med särskilda behov. I detta avseende ligger de nordeuropeiska länderna i framkant.

Det procentuella deltagarantalet i förhållande till populationen i de olika länderna ligger hos de flesta länder under 10 procent. Företrädesvis är det länder med liten befolkning som har det största deltagarantalet i förhållande till folkmängd.

Elva länder har inträdesprov och det är framför allt i de östeuropeiska musik- och kulturskolor sådana förekommer. Prov inom ramen för undervisningen är också relativt vanliga liksom att utfärda någon form av intyg eller diplom när eleverna lämnar skolan.

I sjutton av de länder som ingår i EMU är musik- och kulturskolan lagstiftad medan åtta länder saknar dylik. Lagstiftningens karaktär varierar emellertid. Det finns länder där lagen inskränker

sig till ett åläggande att alla kommuner ska bedriva musik- och kulturskoleverksamhet men också länder där musik- och kulturskolan är en integrerad del av det statliga utbildningssystemet. En majoritet av länderna har också nationella läroplaner, lokala kursplaner och kvalitetssäkringssystem.

I några länder har populärmusikinstrument lika stor representation som klassiska musikinstrument men överlag dominerar de klassiska instrumenten och europeiska musikkolor framställs av EMU som bärare av Europas musikkulturella arv, eftersom de anses föra detta vidare till kommande generationer.

Avgifter förekommer i alla länder och de varierar stort, från symboliska summor, till avgifter som är så stora att det kan bli problematiskt för barn som kommer från socioekonomiskt svaga familjer att delta i verksamheten.

Generellt representerar de europeiska musik- och kulturskolorna en stor del av arbetsmarknaden inom musiksektorn men anställningsförhållandena är i en del länder osäkra, liksom att det finns arbetsgivare som inte anses ta socialt ansvar för sina lärare. I vissa länder bekostas huvudsakligen musik- och kulturskolorna genom offentliga medel, men det finns även länder där så mycket som hälften av kostnaden betalas av eleverna. I de flesta länder är musik- och kulturskolorna i olika hög utsträckning både kommunalt och statligt finansierade. I vissa länder överväger den statliga finansieringen och i andra den kommunala. Det finns dock ett fåtal länder som antingen har enbart statlig eller kommunal finansiering eller inte har någon finansiering från den offentliga sektorn överhuvudtaget.

Verksamheter utanför Europa

Utom europeiska organisationer inom det konstnärliga området som riktar sig till barn och unga har ofta inte den stöttning i form av kommunal och statlig finansiering som finns i Europa. I stället är man hänvisad till att driva verksamheten via privata sponsorer och ibland höga deltagaravgifter. Det finns olika inriktningar på verksamheten, från utbildningar med ett tydligt fokus på att vara en första länk i en utbildningskedja, där en målsättning är att fånga upp barn med förutsättningar för vidare konstnärliga studier, till

verksamheter som mera har en folkbildningskaraktär eller en terapeutisk funktion.

Universiteten tjänar ofta som paraplyorganisationer både för skolor som har en tydlig utbildningsinriktning och skolor där huvudsyftet är att bereda möjlighet för barn och unga att ta del av konstnärlig verksamhet i ett bildningssyfte. Universiteten brukar stötta verksamheten ekonomiskt. Det finns dock också skolor som är fristående.

Community Music- and Arts centers/schools är organisationer som har en del likheter med de svenska musik- och kulturskolorna och även med många europeiska kulturskolor. Den bärande tanken bakom dessa är att möjligheten att delta i konstnärliga och kulturella aktiviteter bör vara tillgängliga för alla, oavsett socioekonomiska förutsättningar. Sociala och personlighetsutvecklande aspekter ligger i framkant när det gäller målsättningen med verksamheten. Sådana skolor är mest förekommande i Afrika och Nordamerika, men det finns även framgångsrika exempel från Latinamerika, exempelvis El Sistema i Venezuela, ett koncept som i olika former har spritt sig även till andra länder. Community Music- and Arts centers/schools har växt upp speciellt i socialt utsatta områden och i sådana finns det också en större beredvillighet från stat och kommun att stötta verksamheten. Bara i Sydafrika finns 160 kommunalt eller statligt initierade och drivna Community art centers. De konstnärliga uttrycksformerna inom dessa skolor är många och rör sig inom ett brett spektra från lokalt präglade konstuttryck till konstnärliga uttrycksformer som har en global förankring. Både nya och äldre konstuttryck är representerade och ofta specialiserar sig skolorna på ett eller ett fåtal konstuttryck. Detta är speciellt påtagligt i Afrika.

I Asien och Australien är inte Community Music- and Arts centers/schools så vanligt förekommande. De skolor i Asien för barn och unga som har en konstnärlig inriktning fungerar företrädesvis som en länk i en konstnärlig utbildningskedja och i Australien verkar det inte finnas något större intresse på statlig och kommunal nivå att subventionera konstnärlig utbildning eller bildning för barn och unga, utan de initiativ som finns är privat finansierade.

Sammanfattningsvis kan sägas att två inriktningar på konstnärliga skolor förekommer. Den ena är mera elitistisk genom att

dess huvudfunktion är att lägga en grund för rekrytering till vidare konstnärlig utbildning och den andra fungerar mera som en kontext för personlig och social utveckling. I detta avseende finns en likhet med de europeiska kulturskolorna. I Sverige och i en del länder i Europa finns emellertid ofta båda målsättningarna i en och samma verksamhet medan det i övriga världen verkar finnas en tydligare profilering mot någon av inriktningarna.

4 Omvärldstendenser och perspektiv på kulturskolan

I avsnitt 4.1 behandlas vissa mer genomgripande kulturella omvärldstendenser som påverkar förutsättningarna för den kommunala kulturskolan. För att belysa verksamhetens komplexitet läggs i avsnitt 4.2 ett antal perspektiv på verksamheten som vart och ett innehåller olika spänningsfält.

4.1 Kulturella omvärldstendenser

Kulturskolan verkar i en omvärld som är stadd i ständig förändring. Inom kulturområdet har samhällets digitalisering och nya former för kommunikation och interaktion gett helt nya förutsättningar för dagens kulturskola men utredningen identifierar även andra kulturella tendenser utifrån ett bredare samhällsperspektiv som får inflytande på kulturskolan.

Digitala medier

Digitaliseringen är en av de trender som påverkar våra kulturvanor. En annan är att vi mer och mer lever i ett visuellt samhälle.¹ Dessa trender hör ihop med varandra vilket blir tydligt om vi betraktar hur barn och unga tar del av film, musik och bilder med mobil, padda eller dator som främsta kanaler. Dagens barn och ungdomar anses vara skickliga på att hantera sociala medier och internet är helt integrerat i många vardag. Vikten av att kunna tolka vad

¹ Myndigheten för kulturanalys, *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys. Rapport 2015:3* (Myndigheten för kulturanalys, 2015).

bilderna berättar och representerar ur ett källkritiskt perspektiv blir allt viktigare, inte minst av demokratiska skäl.

Detta teknikskifte har fått konsekvenser för hur barn och unga kan uppleva och utöva konst och kultur. Barn och unga har tillgång till en bredd av information, kunskap och underhållning i någon form av konstnärlig gestaltning av såväl professionella som icke-professionella upphovspersoner. Aktuell statistik visar att hälften av alla fyraåringar använder internet dagligen och så gott som alla trettonåringar har en egen smart mobil.² Mest populärt för barn upp till elvaårsåldern är att spela och att titta på film och video på datorn, i paddan eller i mobilen. I början av tonåren tenderar allt fler att intressera sig för chatt och sociala medier med internet som den viktigaste källan både för underhållning och information.³

Begreppet procumenter har myntats för att beskriva dem som både konsumerar och producerar kultur. Med hjälp av applikationer och program till rimliga priser har det blivit möjligt att skapa egna texter, bilder och/eller musik som offentliggörs på internet för vidare spridning. Det har lett till att en ny arena har uppstått där barn och unga själva kan vara med och bidra, göra urvalet och mångfaldiga oberoende av de vedertagna kulturkanalerna där vuxnas professionella kvalitetsbegrepp traditionellt sett varit rådande. Här finns en demokratiaspekt eftersom vem som helst kan kommunicera sina konstnärliga alster över hela världen och bidra till att forma kulturens framtida inriktning.

Många barn och ungdomar delar en digital gemenskap som inte begränsas av geografiska gränser. För dem är det naturligt att inte bara spela dataspel med sina kompisar, utan att också möta spelvänner online på andra sidan jordklotet. Dessa globala mötesplatser resulterar också i att det bildas nischer där barn och unga med samma intressen kan mötas och omsätta sin kultur. Det fysiska rummet ersätts av ett cyberrum där barn och unga med smala intressen kan ha mer gemensamt med personer på andra sidan jorden än med sina klasskamrater.

Trots den stora användningen av datorer, paddor och smarta mobiler verkar inte intresset för att uppleva kultur i fysisk form ha

² Statens medieråd, *Ungar och medier* (Statens medieråd, 2015).

³ Internetstiftelsen i Sverige, *Svenskarna och internet. 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor* (2015).

minskat, tvärtom. Myndigheten för kulturanalys skriver att digitaliseringen verkar ha medfört att många människor värderar det unika och fysiska kulturarrangemanget högre i dag än tidigare och att vara del av en stor publik är en central del av upplevelsen.⁴

Trängsel av kulturuttryck

Ett karaktärsdrag för konstnärlig verksamhet i vår samtid är att en trängsel av kulturuttryck har uppstått. Globaliseringen och den successivt ökande mångkulturen i vårt samhälle har skapat ett gynnsamt klimat för att kulturella gränsöverskridanden och hybrider ska uppstå. Genrer och konstuttryck blandas och resulterar i något nytt med rötterna i etablerade uttryckssätt. Denna trängsel förstärks av att kulturintresset har blivit individualiserat och det finns en vilja att skilja ut sig och utveckla ett eget uttryck. Individen kan kombinera identitetsmarkörer kopplade till olika ungdomsgrupper för att uttrycka sin egen specifika livsstil. Mängden av genrer, bara inom en enda konstform, visar det utbud som en dansskola som specialiserat sig på gatukultur erbjuder. I marknadsföringen står det: "100-tals danskurser i Hip-hop, Dancehall, Contemporary, House, Vogue, High heel, waaking, popping och locking" och detta är bara en bråkdel av alla de dansstilar som erbjuds. Den digitala kulturen kan både bidra till ökad trängsel, genom att fler uttryck uppstår, men också upplösa den – eftersom ett digitalt gestaltande kan innebära att genregränserna helt och hållet löses upp och blir oväsentliga.

Dessa förändringar kommer kulturskolan att behöva förhålla sig till eftersom barn och unga är mycket trendkänsliga och ofta de första att fånga upp en ny yttring. Den kulturella trängseln kommer förmodligen att bli ännu större i framtiden. Redan befintliga kulturformer, genrer och stilar kommer med all sannolikhet att finnas kvar och nya kommer kontinuerligt att uppstå. Ett alltmer nischat kulturliv där grupperingar samlas kring ett speciellt kulturuttryck kommer sannolikt att samexistera med individuella kulturintressen med inspiration från en mainstreamkultur och smalare kulturformer.

⁴ Myndigheten för kulturanalys, *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys* (2015).

Filterbubblor

Våra kulturvanor kommer också att påverkas av så kallade filterbubblor.⁵ Begreppet filterbubblor försöker beskriva vad som händer när människor i allt högre utsträckning förser sig med den typ av information och kultur som de redan känner till och uppskattar. Detta har naturligtvis alltid gjorts, men digitaliseringen av samhället har ökat möjligheterna att göra mycket avgränsade personliga val. Papperstidningar och tv-nyheter kommer att spela en allt mindre roll för unga människor som i stället väljer sociala medier eller onlinemassmedia när de vill orientera sig i vad som händer i samhället.⁶ I takt med att mängden information att välja från på nätet har ökat har även behovet av filter och kluster blivit nödvändigt för att sortera och göra innehållet hanterbart. Dessa urval görs utifrån egna preferenser men också utifrån de val som personer man respekterar och är intresserad av gör. En konsekvens av dessa individuella val är att så kallade filterbubblor uppstår. Eftersom dessa bubblor enbart rymmer den information som personen ifråga uppskattar kan filterbubblorna komma att skapa ökade klyftor. Det gemensamma rummet riskerar att krympa eftersom tillgången på varierad information blir begränsad vilket i sin tur förstärker redan etablerade uppfattningar. Upplevelsen av att tillhöra en samhällelig gemenskap i en bredare bemärkelse kan riskera att minska. Om denna bild besannas kommer sannolikt både skolan och institutioner som kulturskolan att spela en viktig roll för att synliggöra samhället som helhet utifrån den gemensamma värdegrund som en demokrati ytterst bygger på. Som motargument till en eventuellt ökande likriktning kan sägas att den information och kunskap som finns utanför filterbubblorna är lätt att ta del av, men det förutsätter att intresse finns.

Ur ett annat mer positivt kulturperspektiv kan filterbubblor på kulturområdet få en ökad specialisering som följd och därmed leda till en ökad mångfald. Att kunna nischa sig och hitta likasinnade gynnar framväxten av smala kulturuttryck.

⁵ Myndigheten för kulturanalys, *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys* (2015).

⁶ *Global Youth 2013*. (Kairos Future, 2013).

Kultur som faktor för tillväxt inom andra områden

Synen på konst och kultur ur ett samhällsperspektiv har förändrats. Från att ha varit en väl avgränsad sektor utan förväntningar på större samverkan med andra områden har kultur allt mer kommit att identifieras som en viktig faktor som kan bidra till kommunal och regional tillväxt, både i sin egen kraft och i samverkan med andra politikområden. Detta avspeglas bland annat i regeringens nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktivitet,⁷ som beskriver samhällets behov av mötesplatser, som inte bara rör kommersiell och offentlig service, utan även har ett uttalat socialt och kulturellt syfte. Regeringen lyfter fram att kultur- och fritidsaktiviteter främjar och utvecklar människors kreativitet vilket är av betydelse för förnyelse och innovationsförmåga. Kultur ses också som en viktig förutsättning för en attraktiv miljö för människor och företag.

Denna förändrade syn på kultur hänger ihop med den nya sektor som har vuxit fram inom tjänstesektorn som kallas de kulturella och kreativa näringarna (KKN). Definitionerna varierar men här ingår ofta musik-, tv-, film-, reklam- och spelindustrin men även litteratur, mode, design, hantverk, konst, museer och teater samt interaktiva medier av olika slag. Denna bransch växer, utvecklas och förstärks i takt med att konsumenterna efterfrågar kreativa lösningar för både arbete och fritid. Tillväxtverket menar att satsningar på kreativa näringar kan underlätta för strukturanpassningar i regioner där traditionella industrier förlorat sin kraft. Även EU har identifierat betydelsen av kultur genom att slå fast "kulturell medvetenhet och kulturella uttrycksformer" som en av de åtta nyckelkompetenser för livslångt lärande som EU bedömer är grundläggande för alla i ett kunskapsbaserat samhälle. Det EU fokuserar på är just vikten av att ha kunskap om betydelsen av kreativa uttryck vad gäller idéer, erfarenheter och uttryck inom olika konstformer i meningen att det ger ett ökat värde för arbetsmarknaden, den sociala sammanhållningen och ett aktivt medborgarskap.⁸

⁷ Regeringskansliet, *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. 2015:31 (Näringsdepartementet, 2015).

⁸ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

Denna ändrade syn på kultur får även effekter på vilken betydelse kulturskolan har ur ett bredare samhällsperspektiv, eftersom dess verksamhet får konsekvenser som går utöver enbart kultursektorn, som varit det tidigare gängse synsättet.

Kulturen som samhällelig drivkraft

Som beskrevs i avsnittet ovan har ett trendskifte i viss mån inträtt som bryter med synen på den kulturella sektorn som vad ett samhälle har råd att kosta på sig när de mer primära behoven är tillfredsställda, dvs. en "tärande" verksamhet, till skillnad från den industriella sektorn, som ansetts som "närande". Det finns kulturekonomer som vill gå ett steg till som menar att synen på de kulturella och kreativa näringarna som ett avgränsat stöd för andra sektorer tillväxt, måste överges.⁹ Samhället är i stället i en övergångsfas där kulturen identifierats som en motor för en positiv samhällsutveckling. Genom att ny teknik har gjort det möjligt för människor att inte bara vara publik utan även aktiva medskapare och att kulturen har blivit en påtaglig ingrediens i vårt dagliga liv är kultursektorns betydelse mycket stor i människors liv. Det innebär, menar de, att människors kulturdeltagande och hela den komplexa kultursektorn, både den bidragsfinansierade och den mer kommersiellt värdeskapande delen, bör ses som en grundläggande dynamisk bas bland annat för välfärd, social sammanhållning, hållbar utveckling och entreprenörskap. Kultur och den nya tidens kulturella deltagande ses då som en lika stark drivkraft för samhällsutveckling och ekonomiskt värdeskapande som utbildning. Utmaningen för samhället i dag ligger snarast i att skapa de bästa tänkbara förutsättningar så att kulturen som drivkraft bäst kan tas till vara. En särskild metod som utvecklats för att identifiera och utveckla "kreativa kraftfält" tillämpas i Halland och Västra Götaland i syfte att attrahera de individer och investeringar som kan skapa jobb och säkra en uthållig och hållbar tillväxt.

⁹ Sacco, P. L., *Kultur 3.0: Konst, delaktighet, utveckling* (Nätverkstan, 2013).

4.2 Perspektiv på musik- och kulturskolan

Musik- och kulturskolans verksamhet rymmer stor komplexitet och existerar i sammanhang där olika, ofta motstående agendor, påverkar dess inriktning. Verksamheten kan diskuteras med utgångspunkt i olika perspektiv som vart och ett innehåller spänningsfält mellan olika positioner inom de skilda perspektiven. Bara själva ordet kulturskola ger dubbla signaler, dels att det handlar om en kulturverksamhet med fokus satt på konstnärliga aktiviteter och dels att det är en skola, som antyder att det är fråga om en verksamhet med mål och bedömning.

Samhällsperspektivet

Kulturskolan påverkas av kulturella omvärldstendenser, vilka beskrivits ovan, liksom av andra typer av samhällsförändringar. Barns och ungas kulturella aktiviteter är i ständig förändring och globala- och lokala kulturyttringar flätas samman och uppstår i nya former. Den politiska situationen påverkar kulturskolan liksom samhälls-ekonomin och i hög grad den kommunala ekonomin. Kommunerna beräknas få kraftigt ökade kostnader för grundskolan vilket kommer att påverka kommunernas förutsättningar att bedriva kulturskoleverksamhet. Olika synsätt på kultur i samhället gör sig även gällande precis som demografiska och kulturella förhållanden. Med utgångspunkt i ett samhällsperspektiv kan några spänningsfält identifieras: Kulturskolan som en *Nationellt enhetlig verksamhet* eller som en *profilerad verksamhet*; *Statlig eller kommunal styrning*; *Dåtida eller samtida musikaliskt kulturarv*; *Kultur som medel eller mål* samt *Kulturskolan i förhållande till andra aktörer på området*.

Nationellt enhetlig verksamhet i förhållande till profilerad verksamhet

Förutsättningarna för kulturskolan varierar stort bland annat beroende på var i landet kommunen ligger. En hel del verkar i glesbygdskommuner och andra i storstadskommuner och mellan dessa ytterligheter placerar sig de resterande. I en glesbygd uppstår logistiska problem med långa avstånd mellan elevernas hem och

kulturskolan vilket förutsätter att undervisningen antingen genomförs i anslutning till skoldagen eller att föräldrar anlitas för transport till och från kulturskolan. Även de ekonomiska och organisatoriska möjligheterna skiljer sig kraftigt åt beroende på typ av kommun. En tätort har förutsättningar för att erbjuda ett brett utbud dels genom att elevunderlaget för varje ämneskurs är större och dels genom att tillgången på lämpliga lärare också ökar i tätbefolkade områden. Detta kan också påverka undervisningens kvalitet eftersom lärare i en tätort har bättre möjligheter att specialisera sig. I en kulturskola i glesbygd kan en lärare ofta vara tvungen att undervisa i en mängd olika ämneskurser för att kunna vara heltidsanställd.

Ur ett konstnärligt perspektiv kan olika bygder över tid ha utvecklat traditioner som mer eller mindre starkt kännetecknar en viss trakts eller kommuns kulturuttryck, i form av ett lokalt kulturarv. Dessutom kan kommuners intresse för kultur variera. Samhällsteoretiker förutspådde under 1990-talet att lokala perspektiv på tillvaron skulle komma att få större betydelse i framtiden samtidigt som världen i allt större utsträckning skulle komma att globaliseras.¹⁰ När det gäller specifikt musikområdet har detta diskuterats i forskning som en rörelse både mot lokalt färgade kulturyttringar och globala sådana.¹¹ Även om få studier har undersökt lokala kulturyttringar i relation till barns och ungas kulturutövande, vet vi att kommuners skilda förutsättningar och kännetecken påverkar i vilken grad de unga är nöjda med kultur- och fritidsutbudet.¹² I kommuner med hög andel tätortsboende och/eller hög medelinkomst är en större andel ungdomar nöjda med kultur- och fritidsutbudet än på andra platser och i första hand är det unga i glesbygdskommuner som anser att utbudet är dåligt. En annan omständighet som gynnar flickors nöjdhet en hög kvinnlig representation i den kommunala kommunstyrelsen. Politikerns och andra beslutsfattarens bakgrund och personliga intressen kan spela en viktig roll för en

¹⁰ U. Beck, *Risk society. Towards a new modernity* (Sage, 1992); Z. Bauman, *Vi vantrivs i det postmoderna* (Bokförlaget Daidalos AB, 1998); A. Giddens, *The Consequences of Modernity* (University Press, 1990); J.F. Lyotard, *The postmodern condition. A report on knowledge*, (Manchester University press, 1984).

¹¹ C. Ericsson, *Från guidad visning till shopping och förströdd tillägnelse. Moderniserade villkor för ungdomars musikaliska lärande*, Studies in music and music education, nr 4 (Malmö Academy of Music, 2002).

¹² Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006).

kommuns satsningar inom kultur- och fritidsområdet.¹³ Sammantaget signalerar dessa olika förutsättningar att det vore en utmaning att etablera en helt enhetlig kulturskola där varje elev erbjuds samma villkor för deltagande.

Ett argument för en nationellt enhetlig kulturskola är att oavsett var ett barn bor i landet ska verksamhet med hög kvalitet inom ett flertal kultur- och konstområden kunna erbjudas förutsatt att olika typer av tillgänglighetsproblem kan lösas som till exempel rör utbudets bredd, tillgången på lärare eller logistiken för barn i glesbygd. En gemensam nationell policy kring kulturskolans innehåll skulle kunna stärka "berättelsen" om den svenska kulturskolan och ge den en starkare identitet. En långsiktig och medveten inriktning av kulturskolans verksamhet skulle även ge stabilitet och tydlighet både vid utbildningen av lärare och för yrkesverksamma lärares anställningstrygghet. Inte minst skulle en enhetlig kulturskola skapa tydlighet för kommunerna om vad deras faktiska kulturskoleuppgifter är.

Statlig styrning i förhållande till kommunal styrning

Ytterligare ett spänningsfält finns kring frågan om kommunal respektive statlig styrning av musik- och kulturskolan samt om graden av en eventuell statlig intervention i den kommunala styrningen. Den obligatoriska skolan har gått från att ha varit statligt styrd till en kommunalisering i början av 1990-talet och har därmed varit en i huvudsak kommunal angelägenhet sedan dess. Tendensen var då att decentralisera en stor del av den statliga verksamheten med argumentet att beslutsfattandet borde ligga så nära medborgarna som möjligt. Kulturskolan har aldrig haft någon statlig inblandning även om flera statliga utredningar föreslagit olika modeller (avsnitt 3.1.4). När kulturskolor legat på marginalen i kommunernas budget och riskerat att läggas ner har lokala röster höjts för en statlig inblandning. Ett av de mest framförda önskemålen från utredningens samråd har rört en författningsändring som skulle innebära att alla kommuner blev ålagda att bedriva kulturskola. En sådan lagstadgad kulturskola skulle stärka tryggheten för lärare och

¹³ Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (2006).

elever. Ett annat argument för statlig styrning är att det skulle ge ökade möjligheter att förverkliga en nationellt likvärdig undervisning genom olika slags likvärdighetsskapande åtgärder exempelvis vad det gäller resursfördelning och reglering av verksamheten. För att uppnå en så fullständig likvärdighet som möjligt skulle kulturskolans verksamhet behöva regleras via läroplaner, kursplaner och andra styrande texter.

Dåtida eller samtida musikaliskt kulturarv

Inom kulturskolan har den västerländska konstmusiken en särställning som ett kulturarv, mycket för att det varit den dominerande konstnärliga genren i kulturskolan. I samhället generellt har också västerländsk konstmusik haft hög status som en konstnärlig uttrycksform med hög kvalitet och har därmed setts som ett positivt arv med ett tidlöst värde. Det framstår då som viktigt att bevara och förvalta detta kulturarv utifrån ett mångfaldsperspektiv i bred bemärkelse för att inte sjunka ner i en historielöshet beträffande landets musikaliska arv. I en samtida kulturskola som verkar i en mångkulturell miljö är det dock också vara relevant att tala om ett allt mer individualiserat musikaliskt kulturarv, ett kulturarv som vilar på lokala förutsättningar och mindre grupperns gemensamma identitet.

Kultur som medel eller mål

Diskussionen om kultur som medel för att nå andra mål eller som ett mål i sig självt är också aktuell i ett samhällsperspektiv och det finns ett spänningsförhållande mellan de båda ståndpunkterna. Konst- och kulturaktiviteter legitimeras allt mer både politiskt och ekonomiskt för den nytta den kan göra inom andra samhällsområden. I skolan ses kultur allt mer som en nytta utifrån sin potential att stimulera kognitiv, personlig och social utveckling. De estetiska ämnena betraktas även som avbrott och ”andningshål” i en annars betungande skoldag,¹⁴ återigen som ett medel för att nå

¹⁴ M. Lindgren, *Att skapa ordning för det estetiska i skolan. Diskursiva positioneringar i samtal med lärare och skolledare* (Göteborgs universitet, 2006); C. Ericsson, *Terapi, upplysning, kamp och likhet till varje pris. Undervisningsideologier och diskurser hos lärare och lärarstuderande i musik* (Malmö Academy of Music, 2006).

andra mål, det vill säga ge eleverna ny kraft att ägna sig åt andra ämnen än de estetiska. Kulturens nyttoaspekter lyfts dessutom fram ur ett hälsofrämjande perspektiv eller för dess förmåga att främja regional och ekonomisk tillväxt. Kulturen reduceras på detta sätt till att bli ett verktyg för att främja andra sektorer utveckling.

Mot denna instrumentella syn på kultur står synen på kultur som ett mål i sig där legitimiteten överhuvudtaget inte anses behöva diskuteras.¹⁵ Konstarna ses då som kreativa delar av samhället med själva det konstnärliga uttrycket och produktionen som dess syfte och som ger den dess betydelse. En jämförelse kan göras med den fria vetenskapliga forskningen vars rön ibland kan få stor betydelse för hela samhällets självförståelse och utveckling. Konsten betraktas då som ett sätt att se, som ger var och en som vill tillfälle att reflektera genom "nya glasögon" och som tack vare det verk som presenteras ger tillgång till insikter och nya frågeställningar. Ett annat sätt att förklara konstens egenvärde är att se konstupövande som ett meningsfullt behov precis som att umgås med vänner eller vandra i naturen. I likhet med sådana aktiviteter finns ingen förväntan på en leverans av en "produkt" utan handlingarna har ett värde i sig.¹⁶

Kulturskolan i förhållande till andra aktörer inom området

Beroende på om kulturskolan ses som ett allmänt intresse eller som en tjänst som kan tillhandahållas enligt marknadsmässiga principer finns olika sätt att se på den roll privata aktörer spelar (se avsnitt 5.1.3). Den kommunala kulturskolan är inte ensam om att erbjuda barn och unga möjlighet att utöva kulturella och konstnärliga aktiviteter på fritiden. Såväl privata företag som exempelvis studieförbund tillhandahåller utbildning. Sådana aktörer kan ses som ett komplement till kulturskolan och ligger i vissa fall steget före kulturskolan vad gäller att erbjuda ett samtida utbud. På så sätt kan kön till attraktiva kulturaktiviteter minska och verksamhet som inte erbjuds av kulturskolan kan bedrivas av de andra aktörerna. Men detta kan också uppfattas som problematiskt för den kom-

¹⁵ P. Abbs, *Against the flow. Education, the arts and postmodern culture* (Routledge Falmer, 2003).

¹⁶ Ø. Varkøy, *Om nytte og onytte* (Abstrakt förlag AB, 2012).

munala kulturskolan eftersom de privata aktörerna har större flexibilitet att svara upp mot marknadens efterfrågan än vad kulturskolan vanligtvis har.

Kommunerna kan även uppfattas vara i monopolställning vad gäller kulturskolorna i förhållande till de villkor som gäller för privata aktörer inom kulturundervisning för barn och unga på fritiden. Kulturskolan är i huvudsak kommunalt finansierad med låga avgifter för en med skattemedel subventionerad verksamhet. Privata aktörer inom området finansierar verksamheten genom deltagaravgifter vilket innebär högre avgiftsnivåer som försämrar konkurrensförmågan. Sett ur ett kommunalt perspektiv finns andra motiv för att bedriva denna verksamhet – att ett motsvarande utbud, och därmed konsumtion, utan offentliga subventioner, inte skulle uppstå på en fri marknad. Såväl utbud som konsumtion av tjänsterna skulle bli ”för litet”.¹⁷ Kommunernas stora engagemang allt sedan kulturskolornas uppkomst vittnar om att barns och ungas tillgång till en meningsfull och högkvalitativ fritid prioriteras högt i det kommunala samhällsuppdraget.

Ytterligare en konfliktlinje uppstår när aktörer med annan ideologisk bakgrund eller andra mål för verksamheten blir kommunala utförare på kulturskoleområdet. Folkbildningsrådet har till utredningen fört fram vikten av att tydliggöra skillnaden i den grundsyn som offentlig verksamhet respektive civilsamhällets verksamhet bygger på. Föreningsliv och folkbildning är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn och bygger på ideella mål och att människor engagerar sig för en viss fråga i samhället utifrån frivillighet. Detta gör att en konflikt riskerar att uppstå när en förening eller idéburna studieförbund får i ansvar att bedriva en långsiktig, offentlig, professionell – och därmed kravställd – verksamhet för barn och unga. Folkbildningen bör i stället ses som ett viktigt komplement till kulturskolan.

Det framträder således en komplex situation där andra aktörer kan komplettera kulturskolan, men som upplever att deras verksamhet inte har samma förutsättningar och stöd som den kommunala kulturskolan har.

¹⁷ Sveriges kommuner och Landsting, *Avgifter i kommuner och landsting. Underlagsrapport* (2010).

Barns och ungdomars perspektiv

Att inta barns och ungdomars perspektiv i kulturskolan framstår som en självklarhet. Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter och den kommunala kulturskolan ger goda förutsättningar för många barn och unga att uttrycka sig konstnärligt. Ändå kan flera spänningsfält urskiljas: *Barns och ungdomars preferenser i förhållande till kulturell skolning och kulturpolitiska ideal; Barns rätt till kultur oavsett var i landet de bor i förhållande till lokala förutsättningar; samt Barns och ungdomars egna val av fritidsaktiviteter i förhållande till styrning och förväntningar från olika intressenter.*

Barns och ungdomars preferenser i förhållande till kulturell skolning och kulturpolitiska ideal

Barns och ungdomars preferenser i förhållande till de förväntningar kulturskolan har från olika aktörer och institutioner om att ge en viss kulturell skolning, kan ses som ett dilemma. En del av kulturskolans verksamhet erbjuds för att vara en motvikt eller åtminstone ett komplement till barns vardagskultur. Tanken är då att de unga bör erbjudas och inspireras att verka inom konstformer som många av dem inte kommer i kontakt med. Inom musikområdet är detta speciellt påtagligt eftersom det finns en mångårig tradition i kulturskolan att erbjuda ämneskurser i orkesterinstrument som sällan används i den musik som barn och unga känner till. Detta resulterar i ett svagare söktryck till vissa instrument och även i en press på lärare att popularisera undervisningen för att inte eleverna ska tröttna.¹⁸

Det finns också en förväntan om att kulturskolan ska fungera som en första utbildningsinstans för orkestermusiker, en förväntan som grundlades för många år sedan när spel på instrument som relaterade till västerländsk konstmusik var den huvudsakliga verksamheten inom kulturskolan. Den utveckling av kulturskolans verksamhet som pågått sedan det sena 1980-talet mot en breddning av musikgenrerna och mot fler konstområden än musik tyder ändå

¹⁸ K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* (Lunds Universitet, 2010).

på att barns och ungas intressen uppfattas som angelägna för kulturskolan.

Att låta efterfrågan, det vill säga barns och ungdomars preferenser, styra utbudet i verksamheten kan ändå framstå som problematiskt, exempelvis utifrån lärares anställningstrygghet. Lärarnas befintliga kompetenser gör att det finns en tröghet i systemet som gör det svårt att svara upp mot de snabba förändringar som sker när det gäller barns och ungas trendkänsliga kulturval. En centrering av verksamheten kring dominerande kulturformer som bygger på barns och ungdomars eget tycke och smak kan krocka med ambitionen att bevara ett kulturarv och sörja för mångfald inom kulturen, något som också kulturskolan förväntas tillgodose.

Många kulturskolor har politiska mål för sin verksamhet om att inkludera barn oavsett förutsättningar. Flera arbetar för att bryta den snedrekrytering som görs av barn och unga från hem med goda socioekonomiska förutsättningar och ofta med föräldrar som själva är kulturintresserade, genom att pröva nya former för verksamheten och nya uttryck som bättre är i fas med barns och ungas vardagsliv. Kulturutövande är ofta nära kopplat till identitet¹⁹ för en ung människa och det kan vara svårt för kulturskolan att erbjuda en attraktiv verksamhet om den inte tagit fasta på de värden och intressen som barn och ungdomar själva uppskattar.

Barns och ungas rätt till kultur oavsett var i landet de bor i förhållande till lokala förutsättningar

Som vi pekat på i tidigare avsnitt har de lokala förutsättningarna stor betydelse för vad som kan erbjudas i en kulturskola. En kulturskola i en storstad kan erbjuda både ett bredare utbud och högre kompetens än en kulturskola i glesbygd. Ett bredare utbud

¹⁹ J. Fornäs, U. Lindberg & O. Sernhede, *Under rocken – musikens roll i tre unga band* (Symposion, 1988); A-K Gullberg, *Formspråk och spelregler. En studie i rockmusicerande inom och utom musikhögskolan* (Musikhögskolan, avdelningen för musikpedagogik, 1999); A-K Gullberg, *Skolvägen eller garagevägen. Studier av musikalisk socialisation* (Musikhögskolan i Piteå, 2002); C. Ericsson, *Från guidad visning till shopping och förströdd tillägnelse. Moderniserade villkor för ungdomars musikaliska lärande* (Malmö Academy of Music, 2002); M. Scheid, *Musiken, skolan och livsprojektet. Ämnet musik som en del i ungdomars identitetsskapande*. Avhandling. (Umeå universitet, 2009); T. Ziche, *Ny ungdom. Om ovanliga läroprocesser* (Stockholm: Norstedts 1986).

kan åstadkommas genom att söktrycket på specifika ämneskurser torde öka med antalet barn och unga som bor inom upptagningsområdet. Med större antal elever inom specifika ämneskurser kan också lärare med specialistkompetens anställas, som också kan få full sysselsättning inom sitt specialområde. I små kommuner som ligger i tätt befolkade områden finns också större möjlighet till samarbete mellan kommunerna på grund av att avståndet mellan dem inte är så stort. I en glesbygd kan ofta instrumentallärare behöva komplettera sin tjänst med undervisning i kurser som kanske inte ligger helt inom lärarens kompetensområde. Det finns naturligtvis möjligheter att överbrygga detta problem på olika sätt, exempelvis genom distansundervisning eller samarbete med andra kommuner, men detta till trots är det uppenbart att förutsättningar för att tillhandahålla ett brett utbud med kvalitet skiljer sig åt i en glesbygdskommun jämfört med mer tätbebyggda kommuner.

Det finns emellertid också ett annat sätt att resonera. Barns rätt till kultur innebär inte att det måste vara samma kultur överallt. Här tangeras resonemanget ovan om enhetlighet i förhållande till lokala profileringar. Om ambitionen att i så hög utsträckning som möjligt skapa en enhetlig kulturskola tonas ned och om måttstocken i stället läggs på likvärdighetsaspekten med hög kvalitet på undervisningen som kriterium kan det vara effektivt att satsa på verksamhet som ansluter sig till den lokala kulturen och den kompetensprofil som lärarna vid de olika kulturskolorna i landet har. Idén om värdet av lokala profileringar kan också skapa ökad möjlighet till inflytande och delaktighet ur ett barn- och ungdomsperspektiv.

Barns och ungdomars egna val av fritidsaktiviteter i förhållande till styrning och förväntningar från olika intressenter

I dagens samhälle, i synnerhet i storstadsområden, är fritidsutbudet för barn och unga mycket stort och många barn provar runt bland olika aktiviteter. Ju större utbudet av fritidsaktiviteter är desto större är också konkurrensen om dem. I en glesbygd kanske en kulturskola inte möter någon konkurrens vilket sannolikt kan få fler barn att välja kulturskolan. Barns och ungas val påverkas också av media och både sportaktiviteter och aktiviteter inom populärkulturen får en massiv uppbäckning genom media. Förväntningar

från personer i barnens och ungdomarnas omgivning har också stor betydelse för deras val. Barns och ungas vänner har stort inflytande över vilka fritidsaktiviteter de väljer och om de växer upp i hem där föräldrarna har stort engagemang för kultur är det också mer sannolikt att de deltar i kulturskolans verksamhet. Särskilt när det gäller musikområdet finns en stark koppling mellan föräldrars engagemang och barns deltagande i kulturskolan.²⁰

I motsats till barnens och ungdomarnas egna val finns en styrning från kulturskolans sida som kan yttra sig i att elever som väljer populära musikinstrument eller kurser som det är kö till påverkas att välja ett annat instrument eller kurs till vilket det inte är kö. Syftet kan vara, att trots att hen inte kan få den aktivitet hen vill, ska eleven ändå få möjlighet att delta i kulturskolans verksamhet. Det kan också tyda på en ambition att erbjuda ett så stort utbud av instrumentalundervisning och kurser som möjligt eller att värna om lärarkategorier som inte har tillräckligt elevunderlag. Det finns även en idé om att en grundläggande aspekt av lärande och utveckling är att tillägna sig ”det ännu icke kända”,²¹ vilket i detta fall skulle innebära att barn och unga styrs till komma i kontakt med verksamheter som de inte själva skulle ha valt.

Kulturperspektivet

Kulturskolan har ett flertal viktiga uppgifter sett ur ett kulturperspektiv. Enligt utredningens samråd är en av de viktigaste att ge eleverna möjlighet till utövande, upplevelse och lärande baserat på ett brett spektra av kulturformer. Det innebär att kulturskolan bör erbjuda ett utbud som inte inskränker sig till att enbart bygga på efterfrågan utan också att ha en ambition att utveckla barns och ungdomars intresse för kultur som de inte kommer i kontakt med i sitt vardagsliv. Samtidigt är det helt centralt att kulturskolans utbud

²⁰ Y. Hofvander Trulsson, *Musikaliskt lärande som social rekonstruktion. Musikens och ursprungets betydelse för föräldrar med utländsk bakgrund*; C. Jeppsson & M. Lindgren, *Exploring equal opportunities of the Swedish Community School of Music and Arts* (kommande artikel).

²¹ T. Ziehe, *Ny ungdom. Om ovanliga läroprocesser*. (Stockholm: Norstedts 1986); T. Ziehe, *Kulturanalyser: Ungdom, utbildning, modernitet*. (Stockholm/Stehag: Symposion Bokförlag & tryckeri AB 1989); C. Ericsson, *Från guidad visning till shopping och förströdd tillägnelse. Moderniserade villkor för ungdomars musikaliska lärande* (Malmö Academy of Music, 2002).

ligger i fas med samhällsutvecklingen både vad det gäller nya kulturuttryck och redskap för att utöva kultur.

Några spänningsfält utkristalliserar: *Digital kultur i förhållande till traditionell kultur; Musikens dominans i förhållande till andra konstarter samt Majoritetskultur i förhållande till minoritetskultur.*

Digital kultur i förhållande till traditionell kultur

Samhället har de senaste två decennierna digitaliserats i en utsträckning som saknar motstycke. Denna digitalisering har på många områden radikalt förändrat våra liv och inte minst har barn och ungdomar tagit emot de erbjudanden som digitaliseringen ger. Sociala medier har växt fram och är nu en självklar del av barns och ungdomars vardag och kulturindustrin har också i mångt och mycket förändrats. Även formerna för lärande har påverkats och numera sker mycket av barns och ungdomars lärande på internet, ett lärande som i grunden kan betraktas som icke institutionellt men som även anammats av skolan. Parallellt med den digitala teknikutvecklingen har visuell kultur fått allt mer utrymme. På internet, som från början var ett textbaserat medium, är det främst bilder och filmer som ökar i omfattning. Även Lgr 11 har identifierat denna förändring och anger att eleverna ska få erfarenhet av visuell kultur ”där film, foto, design, konst, arkitektur och miljöer ingår”, och skriver även fram att eleverna ska använda digitala verktyg, inte bara inom bildämnet, utan även inom andra ämnen. Ändå existerar det fortfarande en viss spänning mellan digitala konstnärliga verktyg och traditionella sådana.²² Inom musikområdet är autenticitet en aspekt som ofta lyfts i diskussionen med argumentet att det fysiska hantverket är mera äkta än digitalt skapande på dator, surfplatta och mobil. Inom musikområdet ställer traditionella instrument stora krav på motorisk utveckling och kroppsliga färdigheter och det kanske är i detta sammanhang som den största fördelen med digitala verktyg framträder. Inte minst för att de kan ge jämlikare villkor för barn och unga med funktionsvariationer att uppleva och utöva kultur. Ett annat spän-

²² P-O. Erixon (red.). *Skolämnen i digital förändring: En medieekologisk undersökning.* (Studentlitteratur, 2014).

ningsfält finns mellan unga och vuxna som handlar om reell kompetens. De allra flesta barn och ungdomar är ofta betydligt skickligare på att använda datorn eller mobilen som redskap än vad den äldre generationen är. Detta faktum kan ge en viss obalans eftersom vuxenvärlden inte längre har kunskapsövertaget. Å andra sidan blir det mot bakgrund av detta än viktigare att barn och unga ges möjlighet att kvalificera sitt digitala kulturskapande på så sätt att de självständigt via digitala teknologier kan stå i dialog med sin omvärld som deltagande samhällsmedborgare. Detta är också en av grunderna i begreppet *media literacy*, vilket UNESCO uppmärksammat som en stärkande faktor för alla utbildningssystem. Att bygga vidare på den kompetens som de unga har kan ses som ett argument för ökad tillgänglighet och demokrati.

I Skolverkets nationella utvärdering av musik, bild och slöjd i grundskolan från 2015²³ konstaterades att digitaliserade uttrycksformer var eftersatta i alla de estetiska ämnena, och speciellt i musik. En av anledningarna till att digitaliseringen är eftersatt är att lärarna anser sig obekväma med digital teknik. En annan att lärarna behöver fortbildning och uppdaterad utrustning i klassrummen. Även inom musik- och kulturskolan är det få skolor som har undervisning relaterande till digital konstnärlig produktion. Trots en god vilja till förändring är skolan en trög struktur som har svårt att hålla jämna steg med utvecklingen i det omgivande samhället. För flera decennier sedan ägde ett reellt paradigmskifte rum inom musikundervisningen inom såväl skolan som kulturskolan när rock- och popmusik anammades. Denna musikgenre är nu dominerande inom musikundervisningen i skolan och väletablerad i musik- och kulturskolan. Sedan dess har mycket litet nytänkande skett och med tanke på att mycket av den kultur ungdomar i dag tillägnar sig både är digitalt producerad och kommunicerad är kulturskolans förhållningssätt till digital kultur i förhållande till traditionell sådan en mycket viktig fråga.

²³ Skolverket, *Bild, musik och slöjd i grundskolan. En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna* (Skolverket, 2015).

Musikens dominans i förhållande till andra konstarter

Begreppet musik- och kulturskola signalerar att musiken skiljer ut sig från andra konstnärliga uttrycksformer. Anledningen till denna benämning hänger ihop med att kulturskolan ursprungligen enbart omfattade musik och också benämndes som den kommunala musikskolan. På det sena 1980-talet började andra konstformer än musik införlivas men många av skolorna fortsatte att bara erbjuda undervisning i musik. En tredjedel av landets alla musik- och kulturskolor erbjuder endast musik. Att musikverksamhet fortfarande är dominerande efter mer än 30 år av möjlighet att inkludera andra konstarter kan naturligtvis upplevas som frustrerande och vara upphov till ett spänningsförhållande mellan musikverksamhet och annan konstnärlig verksamhet i kulturskolan.

Musikverksamheten omfattar ett stort antal specialiserade ämneskurser och undervisningen äger ofta rum i små grupper eller individuellt, vilket är mycket resurskrävande. Det finns också en lång tradition av musikundervisning vilket har motsvarats av utbildningar som varit riktade till dem som ville bli musiklärare i kulturskolan. Även detta har sannolikt bidragit till att musikverksamheten kan upplevas som prioriterad. En stor del av kulturskolans lärarkår har också sin bakgrund inom musiken, ett faktum som skapar en tröghet som hindrar att ett bredare utbud byggs upp med andra kulturkompetenser. Dessutom har musikundervisningen fungerat som en initial utbildningsform för orkestermusiker, något som gett status åt verksamheten. Statusen har också ökat av den uppmärksamhet som kulturskolans musikundervisning fått som en av anledningarna till svenska musikers, artisters, låtskrivares och musikproducenters internationella framgång, det så kallade "svenska musikundret".²⁴ Inte minst inom populärmusikgenren har artister lyft fram att deras musikaliska bana började i musikskolan och att de delvis har musikskolan att tacka för sin framgång. Allt detta tillsammans med kulturskolans tröghet kan förmodas medverka till att musik fortfarande dominerar både i kvantitet och i status.

²⁴ Sannolikt myntat första gången i en promemoria av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi: *Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999*. (Finansdepartementet, 1999).

Majoritetskultur i förhållande till minoritetskultur

Kulturskolan är en skattefinansierad verksamhet och har som sådan en förväntan på sig att erbjuda verksamhet som svarar mot rådande efterfrågan. Det finns emellertid också en förväntan på kulturskolan att möta alla barn, vilket förutsätter en verksamhet präglad av mångfald. Vår samtida kultur har både en global och en lokal prägel. Globaliseringen och medieutvecklingen medverkar till att vi får en standardiserad mainstreamkultur med gemensamma referenser, som kan karakteriseras som en majoritetskultur. Samtidigt utvecklas emellertid lokala och genremässiga nischer som alternativ till majoritetskulturen. Dessa bygger för det första på sedan länge etablerad kultur som lever kvar men inte har samma dominans som tidigare. För det andra omfattar de kulturformer som är ett resultat av att vi lever i ett mångkulturellt samhälle. För det tredje etableras ständigt nya kulturella uttryck, som dels kan vara lokalt förankrade, dels globala men ändå är inriktade mot en viss intresseinriktning. Därmed bildas en nisch som inte är geografiskt etablerad utan existerar i cyberrymden, sammansatt av människor som gör samma kulturella val. För det fjärde kan nya kulturhybrider uppstå som bygger på redan befintliga sådana. Det är således en komplex situation med många kulturuttryck som gör anspråk på att bli representerade i kulturskolans verksamhet. Ett antagande är också att denna tendens kommer att bli ytterligare accentuerad i ett framtidsperspektiv.

Utbildningsperspektivet

Sett ur ett utbildningsperspektiv blir två svårförenliga uppfattningar om vad som ger kulturskolan dess legitimitet tydliga. Bör kulturskolan ha arbetsmarknad och utbildningsväsende som syfte med verksamheten eller bör ett bildningsideal vara grunden? Sverige har de senaste decennierna haft stora framgångar inom musikbranschen, inte minst inom populärmusik. I olika sammanhang har kommunala musikskolan förts fram som en anledning till denna framgång. I utredningens samråd har uppfattningen om att svenska musiker inte håller internationell standard vid rekryteringen till nationella orkestrar framkommit. Här finns en förväntan om att kulturskolan ska vara den institution som dels skapar

intresse för att spela klassiska orkesterinstrument, dels svarar för den grundläggande utbildningen i dessa. Det finns även en utbildningsstrategisk nytta med kulturskolan eftersom den kan betraktas som en grundläggande utbildningsinstitution för musiker och konstnärer som sedan kan vidareutbildas vid folkhögskolor och konstnärliga högskolor. Utan denna första länk i kedjan befarar man att möjligheten att rekrytera studenter till högre konstnärliga utbildningar minskar.

Om i stället ett bildningstänkande ligger till grund för hur kulturskolans verksamhet utformas kommer andra aspekter i förgrunden. Kulturskolans primära uppgift blir då att utveckla elevernas umgänge med kultur, vilket innefattar både att uppleva och utöva kultur. Det innebär också att barn och unga ska tillägna sig en förmåga att uttrycka sig konstnärligt och att denna förmåga ska resultera i självväxt och personlighetsutveckling. Genom att delta i kulturskolans verksamhet får eleverna en plattform att utgå från när de skapar sig en tillvaro präglad av och berikad av ett nära förhållande till kultur.

De båda utgångspunkterna för kulturskolans verksamhet relaterar också till bredd respektive spets. I ett utbildningsperspektiv förväntas bara ett fåtal elever att gå vidare till högre konstnärliga studier medan ett bildningsperspektiv innebär att alla ryms inom verksamhetens primära ambition. Om det ska satsas på bredd eller spets behöver ändå inte ses som en mållkonflikt. Med en flexibel organisering av undervisningen kan både bredd och spets tillgodoses eftersom spets förutsätter en bred bas att rekrytera intresserade elever från. Men att arbeta både utifrån bredd och från spets förutsätter också att lärare har rätt kompetens för den nivå de arbetar på.

Ett institutionellt perspektiv

Som institution är kulturskolan komplex eftersom den förutsätts härbärgera konstnärlig frihet och kreativitet på samma gång som det är en skola med reglerad och organiserad undervisning. Följande spänningsfält uppstår: *Lärare eller konstnär; Tradition i förhållande till förnyelse; Utbildningsinstitution i förhållande till kulturinstitution samt Fritidsverksamhet i förhållande till skolverksamhet.*

Lärare eller konstnär

En fråga som ofta diskuteras inom kulturskolesektorn är den om lärare inom konstnärliga ämnen har en professionell identitet som kanske är mer splittrad än hos lärare inom andra ämnen. Ofta är de utövande konstnärer samtidigt som de arbetar som lärare i ett konstnärligt ämne. Inom kulturskolan och inom högre konstnärlig utbildning kan det förutsättas att denna splittrade identitet är mest markant, eftersom det här ofta handlar om mera specialiserad undervisning än i grund- och gymnasieskolan. Den problematik som finns inbyggd i detta handlar om hur lärarens motivation fördelas mellan konstnärligt utövande och undervisning. En skicklig konstnär kan samtidigt vara en omotiverad och medioker pedagog och en skicklig pedagog kan sakna de ämnesfärdigheter och kunskaper som krävs för att eleverna ska utvecklas. Inom högre konstnärlig utbildning är inkörsporten till utbildningen ofta ett intresse för konstnärligt utövande, men eftersom arbetsmarknaden för konstnärer/musiker är problematisk arbetar konstnären ofta även som lärare, åtminstone partiellt. Det finns de som hävdar att en skicklig konstnär som har rätt tekniska färdigheter och ämneskunskaper automatiskt också är en bra pedagog. Men det finns också de som hävdar motsatsen, att pedagogisk kompetens är viktigare än omfattande ämneskunskaper.²⁵ Inom kulturskolan är diskussionen ytterst relevant särskilt med tanke på att i mötet med barn och ungdomar spelar den pedagogiska kompetensen en väl så stor roll som den konstnärliga.

Tradition i förhållande till förnyelse

Kulturskolan har, som tidigare redovisats, sina rötter i den kommunala musikskolan som började byggas upp under 1940-talet.²⁶ Stora förändringar har sedan dess skett både inom musikområdet och inom andra konstuttryck. Kulturskolan har anpassat sig till dessa och erbjuder verksamhet som på många sätt är i fas med utvecklingen inom kulturektorn, inte minst inom ungdoms-

²⁵ C. Bouij, *"Musik – mitt liv och kommande levebröd": en studie i musiklärares yrkes socialisation* (Göteborgs universitet, 1998).

²⁶ T. Persson, *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal* (Göteborgs universitet, 2001).

kulturen, även om kulturskolans utbud och personal fortfarande präglas av en väldig musikdominans.

Ovan har beskrivits hur kulturskolan befinner sig i ett spänningsfält där olika intressenters agendor och behov ska tillgodoses. Å ena sidan är strävan efter förnyelse en självklarhet eftersom verksamheten bör vara under ständig och kontinuerlig utveckling för att svara mot de behov som finns i relation till kulturlivets förändring och till barns och ungdomars intressen och förutsättningar. Å andra sidan är det av vikt att bevara traditionella verksamheter i avsikt att vidmakthålla ett pluralistiskt kulturliv där olika konstformer kan befrukta varandra. Sett utifrån ett tillgänglighetsperspektiv är det viktigt att ha ett brett utbud av olika verksamheter och ämneskurser för att möta så många behov som möjligt, alltså att inte enbart se till majoritetens önskemål.

Ytterligare en aspekt som kan orsaka spänning i ett institutionellt perspektiv är verksamhetens status. En verksamhet som karakteriseras som bärare av förnyelse kan vara mer intressant i förhållande till en verksamhet som karakteriseras som bevarare av kulturskolans tradition. Söktrycket på olika ämneskurser kan bli en statusmarkör, men framför allt vara en signal om hur väl ett medborgarperspektiv uppnåtts. Kulturskolan är en skattefinansierad kommunal angelägenhet och dess relevans för invånarna bör ge den dess legitimitet.

Utbildningsinstitution i förhållande till kulturinstitution

Den professionella identiteten hos lärare vid kulturskolan har ovan diskuterats med utgångspunkt i att vara konstnär i förhållande till att vara pedagog. På samma sätt kan kulturskolan uppfattas både som en utbildningsinstitution och som en kulturinstitution, mycket på grund av de olika verksamheternas syfte och karaktär. Kulturskolans primära syfte är att barn och ungdomar ska få möjlighet att utöva, skapa och uppleva konst och kultur, det vill säga att ge en slags kulturell bildning som både leder till en förmåga att uttrycka sig konstnärligt och till personlig och social utveckling. Kulturskolans verksamhet kan både bygga på traditionella undervisningsformer och ha en mera öppen karaktär med en lägre grad av formalisering, som aktiviteter som inte har traditionell lektionsform eller

är utformade som projekt. I viss verksamhet finns en utbildningsdimension, det vill säga ett syfte att den ska kunna fungera som ett första led i en utbildningskedja för de barn och unga med siktet inställt på en högre konstnärlig utbildning och i en förlängning kanske ett konstnärligt yrke. Denna utbildningsdimension i kulturskolan kommer tydligast till uttryck i instrumentalundervisningen och grundlades under de första decennierna av kulturskolans existens då kulturskolans identitet som ett första led i en utbildningskedja var mera markerad och undervisningsformerna mera formaliserade och traditionella än i dag. Den kommer också till uttryck genom den koppling som görs mellan svenska artisters, låtskrivares och musikproducenters framgångar inom musikindustrin, det så kallade "svenska musikundret", och kulturskolans musikverksamhet. Även vissa företrädare för musikbranschen ser kulturskolan som ett första led i en utbildning till exempelvis orkestermusiker.

Med tiden har ett parallellt spår gjort sig gällande, ett spår där alla barns rätt till ett konstnärligt uttryckssätt och att uppleva kultur som en demokratisk rättighet²⁷ fått en mera central position. Detta innebär naturligtvis också att ett lärande äger rum men syftet är inte att lärandet ska ligga till grund för en formell institutionell vidareutbildning som eventuellt leder till ett konstnärligt yrke, utan att det i stället ska leda till en förmåga att uttrycka sig konstnärligt, en förmåga att utöva konstnärlig eller kulturell verksamhet och en förmåga att uppleva konst och kultur, ofta i gemenskap med andra.

Att andra konstnärliga uttrycksformer än musik numera är representerade i kulturskolan medverkar också till att det finns ett ökat utrymme för att se kulturskolan som i första hand en kulturinstitution där barn och unga lär sig att utöva och får uppleva konst och kultur. Det hänger ihop med att andra konstnärliga uttrycksformer än musik har integrerats i kulturskolan i ett senare skede och därför inte har samma förväntningar på sig att fungera som ett led i en utbildningskedja, som musik- och instrumentalundervisningen.

Föreställningarna om kulturskolans primära uppgift har också förändrats över tid. Som kulturinstitution har kulturskolan en

²⁷ G. Svensson, *Barns rätt till kultur – Om barn- och ungdomskulturens villkor på 90-talet*. (Kommunförbundet, 1993).

funktion som nav i barns och ungas konstnärliga/kulturella aktiviteter, där förutsättningar skapas för att de ska ges möjlighet att uttrycka sig konstnärligt och uppleva konst och kultur inom ett brett spektra av konstnärliga uttrycksformer. Det sammanhang som verksamheten äger rum i har också stor betydelse för kulturskolans identitet som kulturinstitution. I flera kommuner har kulturskolan en egen byggnad där verksamheten är samlad och där kulturaktiviteter av både formell och informell karaktär pågår, något som skapar förutsättningar för en atmosfär som stärker kulturskolans identitet som kulturinstitution. Kulturskolan som kulturinstitution har också en funktion som mötesplats för barn och unga där de kan umgås, utöva kulturaktiviteter individuellt eller i grupp och uppleva kultur i form av utställningar och framträdanden av olika slag.

Kulturskolorna över landet skiljer sig åt och många har öppnat upp för nya konstnärliga uttrycksformer som bygger på barns och ungas vardagskultur och som inte är kompatibla med en syn på kulturskolan som utbildningsinstitution. Parallellt erbjuds verksamheter med ett utbildningssyfte och en stark pedagogisk inramning och sannolikt kommer dessa båda inriktningar att existera sida vid sida. Det är möjligt att uppfatta detta som två kontrasterande inriktningar, men det är även möjligt att uppfatta dem som komplement som tillsammans ger förutsättningar för en kulturskola som kan möta alla barns och ungas förväntningar.

Fritidsverksamhet i förhållande till skolverksamhet

Kulturskolan är i grunden en fritidsverksamhet. Den är frivillig och äger till stor del rum på elevernas fria tid efter skoltid. Det finns emellertid några faktorer som komplicerar bilden av kulturskolan som en fritidsverksamhet. För det första signalerar namnet att det är en skola vilket kan tyckas paradoxalt om man samtidigt hävdar att det är en fritidssysselsättning. För det andra har karaktären på kulturskolans verksamhet traditionellt varit influerad av karaktären på den verksamhet som bedrivs i skolan. I kulturskolan finns många begrepp som direkt knyter an till skolan. Man talar exempelvis om elever, lektioner, undervisning, läxor etcetera. Formen på verksamheten i kulturskolan är också ofta snarlik skolans. Verksamheten

beskrivs som undervisning och eleverna har lektion antingen individuellt eller i grupp vid kontinuerligt återkommande tillfällen och under en viss tidsrymd, precis som i skolan. Ofta ges läxor, inte minst vid instrumentalundervisning, med argumentet att det krävs kontinuerlig övning för att en utveckling ska kunna komma till stånd. För det tredje är kulturskolan i vissa avseenden inte en frivillig verksamhet. Det finns i många kommuner ett väl utvecklat samarbete med både förskola, grundskola och gymnasieskola som yttrar sig på olika sätt. Det kan röra sig om projekt, framför allt i skolans tidiga år, där hela undervisningsgrupper omfattas av en aktivitet, som inte går att välja bort för elever som inte är intresserade. Ytterligare en vanlig samsarbetsform är att elever får gå ifrån den ordinarie undervisningen för att under skoltid delta i kulturskolans frivilliga verksamhet.

Bilden av kulturskolan som en fritidsverksamhet kan således upplevas som grumlig på grund av att både namnet, hur verksamheten bedrivs och var den bedrivs i så hög utsträckning relaterar till skolan. För elevernas del kan detta innebära att de har svårt att skilja på om det är den ordinarie skolans verksamhet eller kulturskolans som de deltar i. Sammantaget kan det konstateras att gränsen mellan skolan och kulturskolan är flytande. Den kan ha en karaktär både som skolverksamhet och fritidsverksamhet och den kan också vara frivillig såväl som obligatorisk, som i de fall då kulturskolan arbetar på uppdrag i förskolan eller den obligatoriska grundskolan.

Faktumet att kulturskolan bygger en undervisning som är frivillig att delta i får effekter på hur verksamheten betraktas jämfört med obligatorisk undervisning. I den pedagogiska världen finns en syn på obligatorisk undervisning som finare och viktigare än den frivilliga och de olika formerna av undervisning tas på olika stort allvar.²⁸ Väljer man i stället barnen som utgångspunkt kan en helt annan syn noteras. För de barn som deltar är fritidsverksamheten en synnerligen allvarlig fråga. Den kan anses beröra dem mer än det vanliga skolarbetet, inte för att den är lättsammare, utan för att den är en personlig angelägenhet som stärker identiteten och själv-

²⁸ G. Svensson. *Barns rätt till kultur – Om barn- och ungdomskulturens villkor på 90-talet*. (Kommunförbundet, 1993).

känslan.²⁹ En jämförelse i synsätt går att göra med förhållandet mellan skolämnet idrott och hälsa och föreningsidrotten, som inte präglas av samma statusproblematik. Att den ena skulle kunna ersätta den andra vore inte rimligt, i stället tas synen på att de olika verksamheterna kompletterar och stärker varandra för givet. Ett närmande mellan de olika synsätten på obligatorisk respektive frivillig undervisning skulle sannolikt gynnas av att verksamheternas olika egenart och syfte synliggjordes.

²⁹ Ibid.

5 En inkluderande kulturskola på egen grund – utredningens grund för förslag

I detta kapitel redogör utredningen för sin grundläggande syn på vad en inkluderande kulturskola på egen grund innebär och dess betydelse för vår samtid. Dessa bedömningar ligger till grund för de förslag som utredningen lägger fram i kapitel 6 om hur en sådan kulturskola kan uppnås. Utredningens förståelse av en inkluderande kulturskola på egen grund beskrivs i avsnitt 5.1 om att ett demokratiskt förhållningssätt utifrån barns och ungas perspektiv bör präglade den kommunala verksamheten. I avsnitt 5.2 gör utredningen en bedömning av för- och nackdelar med en lagstiftad kulturskoleverksamhet.

5.1 Ett demokratiskt förhållningssätt utifrån barns och ungas perspektiv

Bedömning: Kulturskolans legitimitet grundas på att den erbjuder en verksamhet som vilar på barns och ungas intresse för konst och kultur.

En ambition om att bemöta varje barn utifrån dess specifika förutsättningar bör vara en grundval för den kommunala kulturskoleverksamheten.

Utredningens utgångspunkt för en inkluderande kulturskola på egen grund är att kulturskolans legitimitet grundas på att den erbjuder en verksamhet som vilar på barns och ungas intresse för konst och kultur. Som vi i kapitel 4 tidigare har beskrivit rymmer

denna punkt inbyggda målkonflikter. Barns och ungas perspektiv måste förstås i relation till det kulturella sammanhang de är en del av och därmed bör kulturskolan erbjuda en verksamhet som tar fasta på de värden och intressen som barn och unga själva uppskattar.¹

Samtidigt är barns och ungas intresse för konst och kultur även till stor del beroende av vuxnas omdöme som påverkar och styr vad som är bäst för barnet,² något som också historiskt har haft betydelse på den svenska musik- och kulturskolans utformning.

I en kulturskola som bygger på barns och ungas eget intresse för kultur är det därför viktigt att särskilt värna pedagogikens demokratiska potential.³ Utredningen menar att undervisa barn och unga i konst och kultur i syfte att de som vuxna ska kunna delta i samhällets kulturliv är en alltför snäv syn på demokrati. Att förstå utbildning som något som endast förbereder för ett demokratiskt deltagande i *framtiden* kan inte ses som en utbildning på demokratisk grund. Ett demokratiskt förhållningssätt utifrån barns och ungas perspektiv innebär i stället att ge barn och unga möjlighet att påverka verksamheten genom att demokrati praktiseras i den pedagogiska verksamheten. I ett sådant förhållningssätt förenas pedagogens större kunskap med barnets intresse, kunskaper och erfarenheter. Detta innebär att pedagogen är öppen för att lyssna på barn och unga för att lära sig om deras erfarenheter och önskemål och utifrån detta finnas till hands som konstnärlig och pedagogisk vägledare.⁴

Att genomföra kulturskoleundervisning under samma tid som skolundervisning pågår ser utredningen utifrån barns och ungas perspektiv som tvivelaktigt. Vår utgångspunkt är att barn och unga inte ska behöva avstå från en undervisning för en annan.

¹ A. Klerfeldt & B. Qvarsell (red.), *Kultur, estetik och barns rätt i pedagogiken* (Gleerups, 2012).

² K. Helander, "Det var roligt när mamma grät" – barns tankar om teater. I A. Banér (red.), *Barns smak. Om barn och estetik. Centrum för barnkulturforskningens skriftserie nr 36* (Stockholms universitet, 2004).

³ G. Biesta, *Bortom lärandet. Demokratisk utbildning för en mänsklig framtid* (Studentlitteratur, 2006).

⁴ Se t.ex. M. Bendroth Karlsson, *Bildskapande i förskola och skola*, (Studentlitteratur 1998).

Delaktighet och inflytande

Kulturskolan regleras inte, till skillnad från den obligatoriska skolan, av nationella styrdokument som läroplaner, kursplaner och tillhörande kunskapskrav. Utredningen ser en avsaknad av en sådan reglering som en resurs för kulturskolan och något som ska värnas. Kulturskolan har i och med detta en unik möjlighet att utforma verksamheten utifrån barns och ungas eget intresse. Den främsta anledningen till att värna en läroplanslös kulturskola är att en sådan ökar möjligheten för barn och unga att själva definiera sina egna mål, vilket speglar den demokratiska värdegrund som utredningen ser som grundbulten i kulturskolans pedagogiska profil.

I början av 2000-talet gjordes på uppdrag av regeringen vid Malmö högskola en genomlysning av kultur i grundskolan.⁵ I denna rapport förespråkades en så kallad radikal estetik med utgångspunkt i konstens demokratiska, öppna och ifrågasättande karaktär. En pedagogisk grundsyn som tar fasta på mångfald, yttrandefrihet och elevernas egna erfarenheter som utgångspunkt och drivkraft, något som utredningen ser som relevant att värna även i relation till kulturskolans verksamhet. I enlighet med denna pedagogiska idé ser vi att kulturskolan, i egenskap att vara både en plats för lärande och som kulturinstitution, har stora möjligheter att ta hjälp av den kritiska tradition som finns inom konsten genom att ge barn och unga mandat att delta som kulturutövare i ett offentligt samtal där allas röster blir hörda.

Utredningen menar att en inkluderande kulturskola i sin verksamhet och sin pedagogik utgår ifrån det demokratiska uppdraget om alla barns rätt till kultur.⁶ En sådan kulturskola tar fasta på mångfald och yttrandefrihet och med elevernas egna erfarenheter som utgångspunkt och drivkraft möter barn och unga i den kultur där de befinner sig. Den bör även låta barnen möta främmande och smalare kulturyttringar och ge möjlighet till fördjupning när barnen så önskar. Barns och ungas egna kulturella val bör tas på allvar och förtjänar ett likaberättigande gentemot kultur som inte ligger inom deras referensram. En sådan grundsyn bygger på en öppenhet för att ge barn och unga inflytande men förutsätter

⁵ L. Aulin Gråhamn & J. Thavenius, *Kultur och estetik i skolan. Rapport 9/2003* (Malmö högskola, 2003).

⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter, SÖ 1990:20.

balans mellan medbestämmande och den professionella kompetens och erfarenheter som kulturskolans ledning och pedagoger har.

För att lyckas med ett sådant uppdrag och ha möjlighet till förnyelse, vilket blir följden när gamla och nya uppfattningar bryts mot varandra, fordras en flexibel organisation som dels kan göra en bred samverkan möjlig och dels att personal med kortare anställningar kan engageras. Ett sådant arbetssätt efterfrågas även i en norsk studie som undersökt hur kulturskolan kan uppnå en ökad inkludering. Verksamheten måste kunna svara upp mot ändringar i efterfrågan på relativt kort varsel.⁷ På så sätt kan en mer varierad och för nya deltagare bättre anpassad kulturskola erbjudas. Det material som ligger till grund för utredningen pekar mot att kommunerna ser det som nödvändigt att stärka kulturskolans legitimitet ur ett medborgarperspektiv genom att utveckla verksamheten så att en större bredd av barn och unga känner sig tilltalade av den.

Barn och unga har likartade behov men olika förutsättningar att kunna uttrycka dessa och få dem tillgodosedda. Barn och unga med fysiska eller intellektuella funktionsnedsättningar behöver ha goda möjligheter att utöva och uppleva konst och kultur i kulturskolan.⁸ Även om detta är en utmaning som landets musik- och kulturskolor brottas med i sin vardag återstår mycket innan likvärdiga villkor har uppnåtts för denna grupp. Inte heller har barn och unga lika ekonomiska förutsättningar. För det stora flertalet familjer är dock inte avgiftsfrågan den avgörande faktorn för att kunna delta i kulturskolans verksamhet men för ett antal barn, som lever under knappa förhållanden, kan det vara ett allvarligt hinder.⁹ En ambition om att bemöta varje barn utifrån dess specifika förutsättningar bör vara en grundval för den kommunala kulturskoleverksamheten.

⁷ E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Projekt-rapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012) s. 49.

⁸ *Barn äger* (Handisam, 2014); *Hur är läget 2014 – Uppföljning av funktionshinderspolicen*, (Myndigheten för delaktighet 2014); Di Lorenzo Tillborg, *Forskningsrapport om kulturskolors verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättningar* Opublicerat manus (Malmö: Malmö Musikhögskola).

⁹ Rädde barnen, *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015* (Rädde barnen, 2015); E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Projektrapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012) s. 87.

5.1.1 En konstnärlig mötesplats under barns och ungas fritid

Bedömning: Kulturskolan har en outnyttjad potential i egen-skap av att vara en konstnärlig mötesplats för barn och unga på deras fritid.

En första förutsättning för en inkluderande kulturskola på egen grund utifrån barns och ungas perspektiv är betoningen av det kulturella sammanhanget och det sociala samspelet.¹⁰ Barnets samspel med kamrater och pedagoger är centralt för kulturskolan, som är specifik på så vis att den är frivillig och i första hand erbjuds under barns och ungas fritid. Barn och unga ägnar en stor del av sin fritid åt att arbeta med och pröva sitt identitetsskapande. De iscensätter sina identiteter genom att söka gemenskap med andra, framför allt andra barn och unga. I detta sammanhang är frihet och lust centralt.¹¹

I forskning beskrivs organiserade fritidsverksamheter för barn som fotboll, ridning eller balett som vuxenorganiserade aktiviteter i motsats till barns och ungas egna mer informella umgänge med konst och kultur på eget initiativ tillsammans med kamrater.¹² Det pedagogiska förhållningssättet i vuxenorganiserade aktiviteter kännetecknas av en fokusering på själva ämnet, snarare än på barnet i ett socialt sammanhang, vilket står i fokus i barnens kamratgrupper där inga vuxna styr. I det senare fallet äger ett informellt lärande rum och det är relationerna mellan barnen som är det avgörande. Historiskt sett vilar musikskolans pedagogik på en stark tradition av just vuxenstyrning, formellt lärande och enskild undervisning,¹³ dvs. en institution som i första hand värnar det konstnärliga ämnet snarare än barns behov och sociala och kulturella utveckling.¹⁴ Utredningen kan dock konstatera att i de flesta av landets kulturskolor har en perspektivförskjutning inletts mot ett ökat fokus på barns och ungas sociala deltagande i ett konstnärligt

¹⁰ R. Säljö, *Lärande i praktiken – ett sociokulturellt perspektiv*. (Stockholm: Prisma 2000).

¹¹ K. Drotner, *Att skabe sig – selv. Ungdom, æstetik, pedagogik* (Gyldendal, 1991/2003).

¹² M. Rönnberg, *Nya medier – men samma gamla barnkultur* (Filmförlaget, 2006).

¹³ Rostwall & West, *Interaktion och kunskapsutveckling – En studie av frivillig musikundervisning* (Musikhögskolan i Stockholm, 2010).

¹⁴ K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* (Lunds universitet, 2010).

sammanhang. Det är tydligt att det finns ett behov av att i högre utsträckning lyfta fram *kulturskolan som konstnärlig mötesplats*. Detta vägval har uttryckts under utredningens samråd med kulturskolans företrädare: ”Kulfaktorn är viktig. Det sociala ger drivet.”, och att ”Kulturskolan blir hängställe – träffa kompisar, öppna tider, mötesplats.”¹⁵

Det har under de samråd utredningen har genomfört blivit mycket tydligt att kulturskolans funktion som en sorts frizon för barn och unga¹⁶ bara går att uppnå och bibehålla genom att betona kulturskolans frivillighet och dess avsaknad av centralt beslutade läroplaner och bedömningsgrunder. Verksamheten behöver enligt utredningens mening innehålla ett stort mått av frihet och flexibilitet för att kunna möta barn och unga utifrån lokala förutsättningar och vore därför inte betjänt av en statlig detaljreglering.

I detta sammanhang är det dock viktigt att återigen koppla till demokratiska värden och poängtera faran i att endast erbjuda en plats för kulturellt identitetsskapande i gemenskap mellan dem som redan har något gemensamt. Här finns en stor potential för kulturskolan som konstnärlig mötesplats för barn och unga med olika bakgrund.

En bred mötesplats för barn och unga oavsett bakgrund

Samhället har genomgått stora förändringar efter att musikskolorna växte fram och konsoliderades under det förra seklet. Dessa förändringar har skett på många olika plan; demografiskt, teknologiskt, inom jämställdhet och vad gäller synen på barn, på kultur och på vad en effektiv kommunal service innebär. Allt detta har skapat nya förutsättningar för kulturskolans verksamhet. Inte minst kommer de senaste årens stora antal nyanlända barn och vuxna att få långtgående konsekvenser för det svenska samhället. Författaren Qaisar Mahmood utvecklar i en essä sin syn på kulturen som ett instrument för att genomföra denna uppdatering,

¹⁵ Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

¹⁶ Enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

eftersom kulturen är en viktig symbolkraft.¹⁷ Han ser även kulturen som det kitt som binder ihop ett samhälle till en sammanhängande helhet. Han menar att kulturlivet, i vid mening, därför har en nyckelroll eftersom det är genom kulturen som identiteter skapas och återskapas. Utredningen instämmer i hans bild av att Sverige, svenskhet och svensk kultur behöver uppdateras så att den kommer i samklang med det samtida Sverige och de samtida svenskarna.

Många kommuner har redan insett den viktiga roll som musik- och kulturskolorna har som mötesplats. Utredningen menar att det är angeläget att tydliggöra och ta vara på den potential som den kommunala verksamheten har för att bidra både till kulturell växt, men även till integrering, stabilitet och samhällsutveckling.

Utredningen menar att musik- och kulturskolan, för att vara relevant i sin samtid, måste förhålla sig till de förväntningar som samhällsförändringar får till följd och möta medborgarna på deras villkor. Detta kan sammanfattas som det samhällsuppdrag kulturskolan har.

Ej formaliserad skolform

Bedömning: Att omdana kulturskolan till en formaliserad skolform menar utredningen skulle vara ogynnsamt för kulturskolans utveckling.

Under utredningens samråd har frågan om ett närmande mellan den kommunala musik- och kulturskolan och skolan diskuterats. Kulturskolerådet rekommenderar utredningen att ge samverkan med skolan en central plats i den nationella strategin¹⁸ och andra kulturskoleföreträdare har gått längre och föreslagit att kulturskolan bör inlemmas i det formella skolväsendet. Samverkan med förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och de olika formerna av särskolor ser utredningen som ett sätt att nå alla barn och unga oavsett bakgrund. Men att närma sig skolans värld genom att göra

¹⁷ Q. Mahmood *En illusion av förändring Om mångfalds- och integrationsdiskursens framväxt*. Del av inledning i SOU 2007:50.

¹⁸ Rekommendationer från Kulturskolerådet (2016).

kulturskolan till en formaliserad skolform menar utredningen skulle vara ogynnsamt för kulturskolans utveckling.

I stället vill utredningen med sina förslag förstärka och tydliggöra kulturskolans särart och identitet genom att den förblir en separat kommunal verksamhet som på en förtydligad och egen grund arbetar i samverkan med andra verksamheter på kommunal, regional och nationell nivå. Vi kan se ekonomiska risker med en samorganisering med skolväsendet men framför allt en risk för att kulturskolans speciella karaktär som bygger på frivillighet och personligt intresse skulle försvagas; något som också tydliggjorts vid flera av utredningens samråd med kulturskoleföreträdare. Utredningen menar att det är en missuppfattning att tro att den snedrekrytering av deltagare som i dag präglar kulturskolan skulle lösas genom att kulturskolan blev en formaliserad men frivillig del av skolväsendet. I stället visar utredningens underlag att det är flera mer komplexa skäl som avgör barns och ungas deltagande i kulturskolan. Centrala faktorer som påverkar barns och ungas intresse för och möjligheter att delta i kulturskolan är framför allt dess synlighet, föräldrastöd, platsantal, utbud, tillgänglighet, avgiftsnivå och undervisningsformer.

5.1.2 Ett samtida bildningsideal

Bedömning: Kulturskolan bör i sin verksamhet och genom sin pedagogik möta barn och unga i den kultur där de befinner sig, men även låta barnen möta främmande kulturyttringar.

En andra förutsättning för en inkluderande kulturskola på egen grund utifrån barns och ungas perspektiv rör kulturskolan som bildningsinstitution. Den svenska musikskolan startade ur arbetarrörelsens bildningssträvan, men utifrån ett folkbildningsideal som handlade om att föra ut den ”goda” musiken i de bredare folklagren. I dagens kulturskola finns fortfarande spår kvar av denna bildningstradition, även om det är utredningens uppfattning att mycket har förändrats. Utredningen menar att bildningsbegreppet hela tiden måste modifieras i takt med samhällets utveckling och

utmaningen i dag ligger i att anpassa begreppet till det pluralistiska och mångkulturella samhälle vi lever i.¹⁹ Kulturskolans pedagogik måste därmed finna former för att i hög utsträckning möta barn och unga i den kultur där de befinner sig, men även att låta barnen möta främmande kulturyttringar. En sådan strävan är tydlig i många av dagens kulturskolor.

För att kulturskolan ska vara relevant för sin samtid är det utredningens mening att dess verksamhet och pedagogik bör ta sin utgångspunkt i ett samtida bildningsideal. Detta förutsätter en uppgörelse med dåtidens bildningssyn, som handlade om att slå fast konstnärliga ideal, och att i stället forma pedagogiken utifrån en utmanande och föränderlig bildningssyn.

Kulturskolan som en inkluderande bildningsinstitution är en plats där de barn och unga som vill, kan ägna sig åt lärande, utövande och reflektion i en pågående process inom ett brett spektra av konstnärliga och kulturella aktiviteter i gemenskap med andra. En sådan målsättning kräver att tid avsätts för att utifrån pedagogiska diskussioner och kollegial reflektion, och genom att ta vara på beprövad erfarenhet och forskning, lägga fast vilka de grundläggande villkoren för undervisningen bör vara. Kulturskolornas ledning och personal behöver gemensamt reflektera över verksamhetens väsentligheter och utveckla ett gemensamt professionellt språk.²⁰

Kulturskolans särart

Den kommunala kulturskolan och skolan har många gemensamma drag men kulturskolan har också egna karaktäristika, som ett frivilligt deltagande, en läroplanslös verksamhet och en flexibilitet som utgår från barnets perspektiv genom att ta hänsyn till barns och ungas egna intressen. Även dess mångfald vad gäller konstområden och olika typer av publika aktiviteter är utmärkande för kulturskolan. Kulturskolan är för många barn och unga en frizon

¹⁹ Se till exempel O. Sernhede & J. Söderman, *Planet hiphop: Om hiphop som folkbildning och social mobilisering* (Liber, 2011).

²⁰ A-L Claesson, J. Gustafsson, T. West, *Musikutbildning i en föränderlig tid, Pedagogiska publikationer från Kungliga Musikhögskolan 1996:1* (KMH-förlaget, 1996).

och en social mötesplats,²¹ som får sin legitimitet tack vare dess frivillighet och en demokratisk grundsyn om allas rätt till kultur. En elev uttrycker detta faktum som ”ett safe space, där du kan vara den du är och möta andra kulturintresserade”.²² Detta är en särart som utredningen menar är unik för musik- och kulturskolan.

Utredningen menar att det finns goda skäl för att uttrycka denna särart genom att tydliggöra de pedagogiska grundvalar som verksamheten vilar på (se avsnitt 6.8) och därifrån bygga kompetens specifik för kulturskolan. Genom att förtydliga kulturskolans bärande pedagogik kan verksamheten ges ökad stabilitet och bättre utvecklingsmöjligheter. Forskning om ungas lärande under fritiden är ett mångfacetterat område som röner ett växande intresse men forskningsprojekten är ännu få.²³ En ökad forskning om kulturskolans specifika verksamhet kan ytterligare tydliggöra denna särart och dess effekter och därmed bidra till en kunskapsbaserad utveckling

Kulturutövande har bredare konsekvenser

Utredningen menar att det inte ligger någon motsättning i att en konsekvens av att ägna sig åt konstnärlig verksamhet kan vara sidoeffekter som kognitiv, personlig och social utveckling. Detta ser utredningen snarare som en styrka. Däremot bör inte kulturskolans konstnärliga verksamhet medvetet instrumentaliseras för att tjäna andra syften än att vara ett medium för estetiska uttryck, upplevelser och njutning.

Orkesterinstrument

Bedömning: Det är utredningens bedömning att det finns anledning att utifrån den problembild som musiklivet beskriver söka framkomliga utvecklingsvägar som kan bidra till en ökad återväxt inom orkesterlivet. Ett mer målinriktat lokalt arbete, en ökad samverkan med ett större ansvarstagande av landets

²¹ Kulturskoleutredningens enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

²² Enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

²³ Vetenskapsrådet, *Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap*. (2014).

professionella orkestrar och statliga stimulansbidrag för att främja fördjupning, kan bidra till en sådan utveckling.

Utredningen menar dock att frågan om återväxten inom orkesterlivet är en fråga som spänner över ett större fält än vad en utredning om den kommunala musik- och kulturskolan kan ta ansvar för.

Mot bakgrund av utredningens direktiv har utredningen arrangerat ett särskilt samråd med företrädare för de nationella orkestrarna. Därutöver har ett flertal parter²⁴ tagit kontakt med utredningen för att delge sin syn på musik- och kulturskolan som en länk i den musikaliska näringskedja som leder fram till ett yrkesliv i en professionell orkester. Huvudfrågan rör en oro för återväxten inom orkesterlivet med anledning av att musikhögskolorna ser att förkunskaperna hos de sökande sjunker, liksom att företrädare för svenska orkestrar menar att de oftare behöver rekrytera musiker med utländsk utbildning.

Det finns anledning att utifrån den problembild som musiklivet beskriver söka framkomliga utvecklingsvägar men även att formulera en mer korrekt bild av kulturskolan när det gäller denna fråga. Så gott som alla kulturskolor erbjuder utbildning i västerländsk konstmusik. Det kan noteras att intresset för träblåsinstrument har minskat sedan 1980-talet medan den andel som spelar stråkinstrument under samma period har ökat.²⁵ Ändå är andelen stor som spelar träblås; knappt 17 procent av eleverna spelar träblåsinstrument jämfört med stränginstrument som spelas av 15 procent av eleverna. Detta gör att utredningen inte ser det problem som musiksektorn beskriver i första hand som ett rekryteringsproblem utan snarare som ett pedagogiskt och strukturellt problem. Många elever slutar i kulturskolan efter ett antal år på grund av bristande motivation.²⁶

Utredningen menar att det finns goda möjligheter att genom att arbeta utifrån en strukturerad modell kan ett starkt lokalt orkesterliv etableras varifrån elever kan inspireras att gå vidare till fortsatta

²⁴ Se förteckning i Bilaga 3.

²⁵ Sveriges musik- och kulturskoleråd, *Musikalisk mångfald. En undersökning av ungdomars musicerande* (SMoK, 2002).

²⁶ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015); Samråd med kulturskolornas företrädare.

studier. Förebildliga kommuner är exempelvis Linköping, Nykvarn och Västerås. I dessa exempel är en gemensam nämnare att orkestern står i fokus i stället för enskild instrumentalundervisning. Att introducera ensemblespel för nybörjare i stället för att invänta att eleven ska uppnå en viss skicklighet liksom att tillämpa gruppundervisning i form av orkesterspel, kan erbjuda en social gemenskap liksom en upplevelse av att det låter bra. Sådana faktorer är viktiga för barns och ungas engagemang. Gruppundervisning kan även lösgöra resurser exempelvis till tätare undervisningstillfällen vilket i sin tur kan öka elevernas skicklighet. Att dessutom regelbundet få möta en publik ger ett konkret mål och en känsla av att befinna sig i ett meningsfullt sammanhang.²⁷

Enligt utredningens mening kan även en ökad samverkan erbjuda stora möjligheter för de kommuner som vill utveckla sin orkesterverksamhet. Att använda de samlade kommunala och regionala resurserna bättre, svarar väl upp mot det behov av ökad samverkan och en vilja till ett eget ansvarstagande av orkestrarna, som fördes fram under det samråd som utredningen genomförde med de nationella orkestrarna. Flera kommuner prövar redan i dag olika former av samverkan och den förstärkta samverkan mellan region och kommuner, som utredningen föreslår i kapitel 6.7, ger ökade möjligheter för elever att fördjupa sig och delta i gemensamma aktiviteter inom västerländsk konstmusik, liksom inom andra konstområden. Aktörer i en sådan samverkan kan exempelvis vara orkestrar eller andra kulturinstitutioner inom ett och samma eller angränsande län, gymnasieskolor med spetsutbildningar eller högskolor – förutom de musik- och kulturskolor som ingår i det berörda länet. Med gemensamma beslut om långsiktiga och strukturerade samverkanslösningar kan barn och unga få tillgång till en ökad ämnesbredd och fördjupning. I en sådan samverkan kan musik- och kulturskolorna även öka sin profilering utifrån lokala önskemål. Gemensamt bekostade initiativ kan möjliggöra för att riktade insatser kan genomföras utifrån behov. Ett ökat samarbete kan på så sätt ge den enskilda kulturskolan tillgång till bredare och mer avancerade kompetenser vilket kan få ett reellt nivåskifte lokalt till följd.

²⁷ A. Falk, *Modeller för undervisning på orkesterinstrument i Kulturskolan*. Inspel till Kulturskoleutredningen (2016).

Utredningen menar att frågan om återväxten inom orkesterlivet är en fråga som spänner över ett betydligt större fält än vad en utredning om den kommunala musik- och kulturskolan kan ta ansvar för.

5.1.3 En verksamhet med hög kvalitet

Bedömning: Den kommunala musik- och kulturskoleverksamheten är till största delen skattefinansierad och bör som sådan hålla en hög kvalitet.

En tredje förutsättning för en inkluderande kulturskola på egen grund utifrån barns och ungas perspektiv är att kulturskolan, en till största delen en skattefinansierad verksamhet bör hålla en hög kvalitet. Hög kvalitet bör i detta fall kännetecknas av ett brett utbud i varierande former med möjlighet till fördjupning, som barn och unga både känner till och har möjlighet att ta del av oavsett personlig bakgrund och var i landet de bor. Ett sådant utbud bör präglas av mångfald och rymma såväl bredare som smalare konstuttryck, samt kunna avspegla både vår samtid och vårt kulturarv. Genom bättre förutsättningar för samverkan och stöd av andra kulturaktörer på lokal, regional eller statlig nivå liksom en ökad användning av digital teknik ser utredningen goda möjligheter, även för mindre kommuner, att uppnå dessa mål.

Att tillhandahålla de lokaler och den utrustning som verksamheten kräver, ingår vidare i vad utredningen menar utmärker en kulturskola där ett kulturutövande på goda villkor är möjligt.

Ytterligare en faktor som lyfts i flera samråd med företrädare för kulturskolor, som är avgörande för att bedriva kulturskola av hög kvalitet, är att det finns långsiktiga och uppföljningsbara verksamhetsmål som är förankrade på politisk nivå.

Att utgå från barns och ungas egna intressen och livsvillkor är av stor betydelse för kulturskolans verksamhetsutveckling bedömer utredningen. En hög ambition om att ta vara på och förhålla sig till de intressen barn och unga inom, men också utom verksamheten har, stärker verksamhetens medborgarperspektiv och säkrar dess kvalitet. Det gör att förnyelse bör ingå som en kontinuerlig del i kulturskolans verksamhet om den ska kunna möta barn från alla

delar av samhället och vara ett livskraftigt alternativ till andra fritidssysselsättningar.

Hög kvalitet bör också utmärkas av att genom samverkan vilja ta vara på samhällets gemensamma kulturkompetenser och resurser. En strukturerad samverkan ser utredningen som ett sätt att höja kvaliteten i den enskilda kulturskolans verksamhet parallellt med att samordningsvinster kan uppnås. Verksamheten kan särskilt gynnas utifrån ett deltagarperspektiv, men även ur ett personalperspektiv och ett bredare samhällsperspektiv, genom att flera kommuner går samman om särskilda insatser eller tar vara på en enskild kulturskolas specifika kunnande (se avsnitt 6.7).

Att bedriva en kulturskola som har reell betydelse för barn och unga och för lokalsamhället är resurskrävande. Kulturskolans främsta utgiftsområde är löner. Det är en professionell verksamhet som i huvudsak leds av pedagoger på konstnärlig grund med mångårig utbildning och skiljer sig därmed kraftigt från exempelvis hur idrottsverksamheten är uppbyggd.

Förutsätter både konstnärlig och pedagogisk kompetens

I begreppet hög kvalitet ingår även att ha hög pedagogisk och konstnärlig kompetens så att undervisning och den övriga verksamheten kan bedrivas på ett kvalificerat sätt som motsvarar och möter upp barns och ungas intressen och som leder till en förmåga att uttrycka sig konstnärligt. Som pedagog i kulturskolan krävs därmed både en konstnärlig och en pedagogisk kompetens. Kunskap om kulturskolans specifika fritidskontext, om barn- och ungdomskultur, om inkludering och om ungas delaktighet och inflytande är vidare en grund i kulturskolans höga kvalitet.

Att som pedagog även ha goda arbetsvillkor och tillfälle till kompetensutveckling, vara del av ett kollegium och ha inflytande på kulturskolans verksamhet för att kunna utvecklas på bästa sätt är värdefullt.

Utredningen menar att utbildning som är relevant för kulturskolan är väsentlig för en mer jämlik och tillgänglig kulturskola.

Folkbildningen och musik- och kulturskolorna

Frågan om verksamhetens kvalitet bör även belysas i ljuset av de kommuner som prövar nya organisationsformer och låter statsbidragsberättigade studieförbund liksom föreningar ansvara för verksamheten (se avsnitt 3.2.2). Detta verkar ha blivit en sorts nödlösning för i första hand mindre kommuner, som på så sätt kunnat spara in på sina egna utlägg men fortsatt kan erbjuda barn och unga någon form av kulturverksamhet. Utredningen befarar att dessa lösningar kommer att öka i omfattning när kommunerna ställs inför allt svårare prioriteringar på grund av växande kostnader för bland annat skola och äldreomsorg.

Folkbildningsrådet har till utredningen fört fram vikten av att tydliggöra skillnaden i den grundsyn som offentlig verksamhet respektive civilsamhällets verksamhet bygger på. Föreningsliv och folkbildning är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn och bygger på ideella mål och att människor engagerar sig för en viss fråga i samhället utifrån frivillighet. Detta gör att en konflikt riskerar att uppstå när en förening eller idéburna studieförbund får i ansvar att bedriva en långsiktig, offentlig och professionell – och därmed kravställd – verksamhet för barn och unga.

En annan problematisk aspekt vad gäller kulturundervisning på barns och ungas fritid av folkbildningens aktörer är dess statliga finansiering. Kulturrådet ifrågasatte redan 1972 det paradoxala i att statsbidrag gavs till studieförbundens gruppundervisning för elever från tolv år men däremot inte till de kommunala musikskolorna och den kommunala barn- och ungdomsteatern.²⁸

Utredningen instämmer i Folkbildningsrådets uppfattning om att ansvaret för sådan verksamhet inte ska vara delat utan att studieförbundet ska ha hela ansvaret för pedagogik, ekonomi och administration när statsbidrag används.

Utredningen vill i stället lyfta fram styrkan i att vidarutveckla samverkan mellan den kommunala kulturskolan, föreningsliv och studieförbund som kompletterande verksamheter utifrån sina skilda kompetenser.

²⁸ *Ny kulturpolitik* SOU 1972:66.

5.2 En lagstiftad kulturskola – för- och nackdelar

Bedömning: Det är utredningens bedömning att en juridisk ram vore mest verkningsfullt som grund för att tydliggöra kulturskolans nationella intresse. Mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som finansieringsprincipen föranleder bedömer dock utredningen att det inte är görligt att överlämna ett lagförslag till regeringen.

Genom att införa stödstrukturer på nationell och regional nivå samt specialdestinerade och sökbara statsbidrag kan barn och unga ges bättre förutsättningar att få tillgång till kulturskola av hög kvalitet oavsett bostadsort och personliga förutsättningar.

Utredningen ska enligt direktiven bedöma för- och nackdelar med att författningsreglera kommunernas ansvar för kulturskoleverksamhet. Det saknas i dag en fullständig bild som visar hur musik- och kulturskolornas villkor över tid har sett ut. Befintlig statistik visar att oavsett tidsperiod har mellan fem och tio kommuner inte bedrivit kulturskola.²⁹ På dessa orter har tillgången till ett professionellt sammanhang med barn och unga som kulturutövare varit litet eller helt saknats. Orterna har skiftat under åren men ett gemensamt drag har varit en liten befolkningsstorlek. Under det dryga år som utredningen arbetat med denna fråga har flera kommuner beslutat om minskningar i den lokala kulturskolans budget. En kommun upphör med sin verksamhet från och med hösten 2016 och andra hotas för närvarande av nedläggning. Detta sker parallellt med att andra kommuner gör ekonomiska satsningar exempelvis för att öka inkluderingen av barn och unga.

Frågan är vilket eller vilka statliga styrmedel kan ge barn och unga ökad tillgång till kulturskoleverksamhet av hög kvalitet, oavsett hemkommun, med minsta möjliga inskränkning i den kommunala självstyrelsen? En sådan styrning förutsätter en avvägning mellan å ena sidan kommunal självstyrelse och å andra sidan nationell likvärdighet. Flera typer av statlig styrning förekommer inom den kommunala sektorn som helhet; exempelvis överens-

²⁹ Kulturskolerådets webbstatistik och Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

kommelser, specialdestinerade statsbidrag, handlingsplaner och lag. Staten kan även styra genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av kommunala verksamheter. Regeringen har under 2016 gett Statskontoret i uppdrag att bland annat kartlägga och ge förslag på hur den statliga styrningen av kommuner och landsting kan förbättras.³⁰ Bakgrunden till uppdraget är i korthet att styrningen bör utvecklas för att vara effektiv och bland annat bidra till en större likvärdighet. De stora skillnaderna kommuner emellan som hänger ihop med geografiska faktorer och befolkningens sammansättning lyfts fram utifrån hur dessa förhållanden påverkar förmågan att hantera den statliga styrningen. Uppdraget kommer att slutredovisas efter att detta betänkande är överlämnat men kommer sannolikt att bidra med ytterligare perspektiv på utredningens förslag.

Det kan enligt utredningens mening, finnas flera fördelar med att reglera den kommunala kulturskoleverksamheten i lag jämfört med att stimulera densamma genom specialdestinerade statsbidrag eller genom överenskommelser. Överenskommelser är inte tvingande utan är frivilliga erbjudanden, vilket gör att styrningen inte inkräktar på självstyret. Riksrevisionen har i en rapport granskat sådana överenskommelser och menar att dessa har kommit att bli ett kraftfullt styrmedel för regeringen men att de är behäftade med ett antal problem.³¹ Det finns, menar man, en risk för att överenskommelser tränger undan landstingens egen styrning. Regeringen har utifrån Riksrevisionens analys aviserat att bland annat minska antalet överenskommelser.³²

Den modell som används för förskolans maxtaxesystem bygger på en enklare form av ansökan och är ett specialdestinerat statsbidrag. Det baseras på en fördelningsnyckel, i det här fallet ett index, som grundar sig på kostnaden för barnomsorg med hänsyn till kommunalekonomisk utjämning. För att ett sådant system ska vara effektivt krävs att bidragsbeloppet omfattar en verksamhet av tillräcklig storlek.³³ Modellen tar hänsyn till de olikheter som präglar kommunernas förmåga att ge sina medborgare en likvärdig service och underlättar även för en effektiv användning och upp-

³⁰ Fi2016/00372/SFÖ (delvis).

³¹ *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att säga nej* (Riksrevisionen, 2014).

³² Regeringens skrivelse 2014/15:52.

³³ *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting 2011:22* (Statskontoret, 2011).

följning av statsbidraget eftersom det riktas till ett specifikt område och risken minskar därmed för att medlen nyttjas för andra kommunala angelägenheter.

En sådan modell har flera fördelar, särskilt med tanke på att det relativt enkelt kan fördelas och administreras; grunden till en sådan modell finns i systemet för kommunalekonomisk utjämning och en myndighet kan jämförelsevis enkelt hantera själva fördelningen av bidraget.

Ytterligare en form av specialdestinerade statsbidrag är statsbidrag som fördelas efter ett ansökningsförfarande. Statsbidrag fördelas då vanligtvis av en myndighet efter en bedömning av inkomna ansökningar från exempelvis kommuner. En sådan modell används ofta då mindre belopp ska fördelas och kan vara lämplig för att utveckla en viss verksamhet. Den kan ge utrymme för närhet till mottagarna och lokala variationer, vilket är ett positivt värde bland annat vad gäller regional kulturverksamhet.³⁴ Även det så kallade Skapande skola-bidraget, som fördelas av Kulturrådet, bygger på en sådan modell. Modellen förutsätter att tillräckliga resurser finns både kompetensmässigt och administrativt hos den sökande, vilket gör att en mindre kommun kan ha svårare att avsätta tillräckliga administrativa resurser till att göra en väl förankrad ansökan, jämfört med en större kommun. Även i bedömningsledet krävs att stora resurser avsätts för att värdera och besluta om ansökningarna. En annan nackdel är att denna typ av statsbidrag försvårar för kommunens planering eftersom den inte i förväg vet om deras ansökan kommer att godkännas.

5.2.1 Skäl för en lag

De nationella kulturpolitiska målen³⁵ anger att barns och ungas rätt till kultur särskilt ska uppmärksammas och bygger bland annat på barnkonventionens skrivningar. Konventionen stadgar att barn och unga har rätt att uttrycka sig och att delta i det konstnärliga livet.³⁶ Regeringen är ytterst ansvarig för att Sverige lever upp till barnkonventionen. Men även kommuner, landsting, regioner och statliga

³⁴ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting 2011:22* (2011).

³⁵ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

³⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter, SÖ 1990:20.

myndigheter har ansvar för att konventionen efterlevs inom deras ansvarsområden.³⁷ Denna vår har Barnrättsutredningen lämnat förslag till regeringen om hur barnkonventionen kan göras till svensk lag.³⁸ Konventionens artikel tre stadgar om barnets bästa i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen innebär att beslutsfattare är skyldiga att sätta barnets bästa i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn på såväl nationell som regional och kommunal nivå. Bakgrunden till denna princip är barnets särskilda beroende och skyddslöshet och det faktum att barn har sämre möjligheter än vuxna att hävda sina egna intressen. Det betyder att barnets bästa inte bara är ett av flera överväganden utan har hög prioritet när olika intressen ska vägas mot varandra.³⁹ Detta visar, enligt utredningens mening, att det finns barnrättsliga skäl till att barn och unga, oavsett bakgrund, bör ha tillgång till att lära, utöva och uppleva konst och kultur i ett professionellt sammanhang i sin närmiljö till en skälig kostnad.

Enligt den parlamentariskt tillsatta Ansvarskommittén⁴⁰ som hade i uppgift att bland annat undersöka styrningen av offentlig verksamhet, finns klara fördelar med normering jämfört med andra styrmedel. Normering ålägger eller bemyndigar huvudmannen en viss uppgift och sätter ramar för uppgiftens utförande. Rättsligt bindande regler är den enda styrform som kräver efterlevnad av alla huvudmän. Med normering kan också en mer kontinuerlig styrning uppnås som främjar kommunernas möjligheter att långsiktigt planera för verksamhetsutveckling ur ett helhetsperspektiv. Kommittén menar att andra styrformer inte sällan skapar en ryckighet med signaler om att nya prioriteringar bör göras. Likartade resonemang förs även fram av Riksrevisionen och Statskontoret i deras granskningar av överenskommelser.⁴¹

Många av dagens kommuner står inför stora utmaningar med ett ökande antal barn i skolåldern och många nyanlända som ska etablera sig i samhället. Detta kommer att innebära kraftiga ekonomiska påfrestningar och sannolikt hårda prioriteringar i den

³⁷ Barnombudsmannen, *Barns och ungas rätt till kultur*. En skrift från Statens kulturråd och Barnombudsmannen 2006:02 (2006).

³⁸ *Barnkonventionen blir svensk lag* (SOU 2016:19).

³⁹ *Barnkonventionen som svensk lag* (SOU 2016:19), s. 101.

⁴⁰ *Ansvarskommittén* (SOU 2007:10) s. 95.

⁴¹ Statskontoret, *Om offentlig sektor. Överenskommelser som styrmedel* (2014).

kommunala samhällsservicen. Utredningen kan se en risk för att en frivillig verksamhet som kulturskoleverksamhet kan komma att ifrågasättas och i värsta fall läggas ner. Utredningens underlag har även visat att andra faktorer som lokal kulturtradition, politikernas kulturella intresse liksom kulturskolechefens förmåga som lokal eldsjäl, kan vara minst lika avgörande för kulturskolans existens och dess kvalitet. Det betyder att barns tillgång till en kulturskola av hög kvalitet kan vara beroende av mer godtyckliga skäl. En sådan lös grund kan motivera att genom lagstiftning slå fast att alla barn och unga ska ha tillgång till en kulturskola av hög kvalitet oavsett vilka lokala förutsättningar som är för handen.

En under lång tid olöst fråga

Som beskrivs i avsnitt 3.1.4 är de problem som i dag präglar den kommunala musikskolan inte nya. Allt sedan dess start har det otydliga huvudmannaskapet, avsaknad av statliga stöd, bristen på uppföljning och övergripande ansvar och en möjlig lagreglering lyfts fram i ett flertal statliga utredningar inom kultur- eller utbildningsområdet. Även frågan om den otillräckliga kompetensförsörjningen har en lång historik. På en punkt är utredningarnas förslag och regeringens förslag till riksdagen helt eniga och det är verksamhetens stora betydelse.

Att lagfästa den kommunala musik- och kulturskolan vore, enligt utredningens mening, ett sätt att fastlägga verksamhetens nationella värde.

Lag som en ram för verksamheten

Barn och unga ges mycket olika förutsättningar för att utöva kultur i kulturskolans regi över landet. I dag saknas vägledande ramar för hur verksamheten kan bedrivas och under utredningens samråd har en osäkerhet framkommit från kulturskolorna om vad dess kärnverksamhet och samhällsuppdrag består i. Ett tydliggörande av dessa uppdrag vore i sig värdefullt som ett verktyg för kommunerna i deras arbete med att utveckla kulturskolornas verksamhet. Det skulle däremot varken vara utredningens syfte eller ens vara möjligt att på så sätt skapa en enhetlig kulturskola landet över, men

med vissa gemensamma definitioner skulle en ökad likvärdighet kunna uppnås för alla barn och ungdomar som vill delta i kulturskolornas verksamhet. Tillsammans med nationella mål och nya stödfunktioner, skulle en lag kunna bilda en ram för det kommunala uppdraget och teckna konturerna för ett samlat offentligt åtagande på kommunal, regional och nationell nivå i samverkan. En sådan ram skulle, i likhet med bibliotekslagen,⁴² kunna tydliggöra ett antal grundläggande krav som möjliggör för nationell likvärdighet och utveckling men som låter kommunerna vara fria att utforma verksamheten med utgångspunkt i lokala förhållanden.

Innehåll i en ramlag

Landets musik- och kulturskolor saknar ett formellt ändamål. Sektorn utmärks i stället av flera informella uppfattningar om vad en kulturskola är liksom dess innehåll och uppföljning av densamma, trots att den finansieras av offentliga medel och är kommunernas näst största utgift på kulturområdet. Ett tydligt ändamål för kulturskolorna vore, att med de nationella kulturpolitiska målen som grund och utifrån barnets perspektiv, erbjuda barn och unga att lära, utöva och uppleva konstnärliga och kulturella uttrycksätt enskilt och i gemenskap med andra.

Verksamheten är dubbelt frivillig; det är frivilligt för kommunerna att bedriva kulturskola och frivilligt för barn och ungdomar att delta. En lag skulle kunna slå fast frivillighet utifrån ett deltagarperspektiv men att kulturskola för barn och unga upp till en viss ålder är ett kommunalt åliggande för en enskild kommun eller i samarbete med en annan kommun.

Många före detta musikskolor har vidgat sitt utbud till att omfatta fler konstområden än musik. Utredningen ser det som av stor betydelse att fler kommuner påbörjar en sådan utveckling av flera skäl; för att bättre möta barns och ungas breda intressen, för att svara upp mot samtida kulturuttryck och för att ta vara på kulturskolans potential som en mötesplats över konstområdesgränser. En sådan utveckling skulle kunna främjas genom en lag.

⁴² SFS 2013:801.

Andra områden där en lag skulle kunna ange en riktning kunde beröra högskoleutbildad personal, lokalernas ändamålsenlighet liksom att kulturskolans pedagogik bör utgå från barnets intressen. En ramlag skulle även kunna underlätta för att ett strukturerat och uppföljningsbart kulturskolearbete i hela landet inleds genom krav på lokala handlingsplaner i vilka ett långsiktigt utvecklingsarbete beskrivs.

5.2.2 Skäl mot en lag

Frågan om att stärka de kommunala musik- och kulturskolorna har vid flera tillfällen landat på regeringens bord (se avsnitt 3.1.4). Skolutredningen föreslog redan 1945 att ett statligt utjämningsstöd borde införas till mindre bärkraftiga kommuner eftersom skillnaderna mellan olika kommuners förmåga att bekosta denna efterfrågade undervisning ansågs vara oacceptabla.⁴³

Tjugo år senare föreslog Musikutbildningskommittén att den frivilliga musikundervisningen borde få statsbidrag på samma grunder som övrig skolundervisning.⁴⁴ Frågan återkom i 1972 års betänkande *Ny kulturpolitik* där det utredande Kulturrådet tecknade en helhetsbild av landets kulturliv med barn och ungdomar som en egen målgrupp med egna behov.⁴⁵ Kulturrådet ansåg att barns efterfrågan på kulturella aktiviteter var större än det tillgängliga utbudet och att kommunerna ansågs bedriva en alltför ensidig verksamhet med inriktning mot musikgenren, med betoning på enskild färdighetsträning i stället för gruppundervisning. Istället förordades en utbyggnad av musikskolornas verksamhet till fler konstområden. Kulturrådet ifrågasatte även det paradoxala i att statsbidrag gavs till studieförbundens gruppundervisning för elever från tolv år men däremot inte till de kommunala musikskolorna och den kommunala barn- och ungdomsteatern. Kulturrådet föreslog därför att ett statligt stöd borde ges till kommunal frivillig gruppverksamhet men ansåg att frågan först skulle analyseras mer. Regeringen ville utreda frågan⁴⁶ men frågan kom att hamna i

⁴³ SOU 1946:11, s. 304–305.

⁴⁴ SOU 1968:15, s. 232.

⁴⁵ SOU 1972:66.

⁴⁶ Prop. 1974:28, s. 63.

skymundan av betydligt mer dominanta frågor som rörde förutsättningarna för en kommunalisering av skolan.⁴⁷ Efter ett par år instämde regeringen i Kulturrådets bedömning att statsbidrag var att föredra framför lagstiftning på kulturområdet.⁴⁸ På så sätt skulle inte kommunernas och landstingens valfrihet begränsas. I stället sågs stimulansbidrag och direkta anslag som bättre styrningsformer och/eller en styrning genom nationella kulturpolitiska mål.

Därmed har kommunerna fortsatt kommit att vara fria att utan någon form av normering välja om och hur musik- eller kulturskola ska bedrivas. Att införa lagstiftning på ett område som saknar statlig inblandning kan ses som ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen är en grundval för den svenska folkstyrelsen och det krävs starka skäl för att inskränka denna. Den stora majoriteten av landets kommuner bedriver redan musik- eller kulturskoleverksamhet och att införa en lagstiftning som ett obligatorium kan uppfattas som en alltför kraftig åtgärd eftersom så få kommuner berörs. Efter en kraftig nedgång under 1990-talet på grund av den ekonomiska krisen (se avsnitt 3.1.3) har antal platser i ämneskurs med tiden ökat och 2012 nåddes samma nivåer som under det sena 1980-talet. Även om befolkningen i dag är betydligt större än vid den tiden avspeglar utvecklingen att den stora majoriteten av kommunerna har en vilja att behålla och befästa sina musik- och kulturskolor utan att någon form av reglering ställer sådana krav.

Frågan bör ställas om lagstiftning är rätt instrument för att öka barns och ungas tillgång till kulturskola. Att skapa förutsättningar för utveckling och en ökad grad av samverkan på kommunal, regional och statlig nivå i kombination med statliga stimulansmedel kan ses som tillräckliga insatser för att ge kommunerna bättre möjligheter att åstadkomma en ökad tillgänglighet och jämlikhet. Att då i ett första steg se vilka effekter stimulansbidrag och stöd genom en regional och nationell infrastruktur får, kan ses som ett rimligare alternativ eftersom det inte begränsar den kommunala självstyrelsen.

⁴⁷ Skolan. En förändrad arbetsfördelning. SOU 1978:65.

⁴⁸ Prop. 1974:28.

Finansieringsprincipen

Sedan 1993 tillämpas den så kallade finansieringsprincipen när statliga förslag får ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting. Principen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya utgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. I de riktlinjer som riksdagen beslutade 1994 anges att finansieringsprincipen ska tillämpas när uppgifter som tidigare har varit frivilliga görs obligatoriska för kommuner och landsting. Utgångspunkten är att regleringen ska göras ”från botten”, vilket innebär att ersättning ska ges även för den del av verksamheten som tidigare tillhandahållits på frivillig basis. I riktlinjerna föreskrivs även att en bedömning kan göras från fall till fall om de befintliga kostnaderna helt eller delvis ska avräknas från kompensationen från staten, samt att detta slutligen är en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen.

Eftersom kulturskola är en frivillig uppgift för kommunerna får en lagstiftad och därmed obligatorisk sådan konsekvensen att finansieringsprincipen träder i kraft. Enligt riktlinjerna ska en reglering enligt finansieringsprincipen göras genom att nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning justeras uppåt eller nedåt. En sådan justering skulle med full kostnadstäckning vid en lagstiftning uppgå till mer än 2 miljarder kronor.

5.2.3 Berörda parter syn på reglering

Ett viktigt arbetssätt för utredningen har varit att möta och samråda med de aktörer som har kunskap om och ansvar för kulturskolorna. Under möten med chefer och personal i musik- och kulturskolan har en statlig styrning pekats ut som nödvändig för att säkra en kulturskola i alla kommuner. Även majoriteten av de kommunala chefstjänstemän och nämndordföranden utredningen träffat har uttryckt önskemålet om att ett nationellt uppdrag formuleras, förutsatt att kulturskolan, i likhet med folkbiblioteken, fortsatt förblir ett kommunalt åtagande. Typen av lagstiftning har kunnat konkretiseras och den lag som styr kommunernas skyldighet att ha folkbibliotek (2013:801) har lyfts fram som en förebildlig ramlagstiftning. Dessa parter lyfter fram kommunernas behov av

tydlighet, kvalitet och en ökad likvärdighet. Ur ett personalperspektiv kan bättre förutsättningar för långsiktig planering skapa tryggare arbetsvillkor för de anställda inom musik- och kulturskolorna. Med hjälp av ett reglerat generellt grunduppdrag skulle osäkerheten om vad kulturskolans kärnuppdrag är kunna minska. En lagreglering anses även kunna ge ett visst ekonomiskt skydd eftersom man uppfattar att lagstadgade kommunala verksamheter ges företräde i besparingstider.

Kulturskolesektorn företräds av föreningen Kulturskolerådet vars medlemmar är kommuner som samverkar för en tillgänglig och högkvalitativ kulturskola. Kulturskolerådet förordar, genom ett antal samlade rekommendationer till utredningen, bland annat en lagstiftning som stadgar ett antal mål för kulturskoleverksamhet utifrån uppfattningen att alla barn och unga ska ha likvärdiga möjligheter att utvecklas genom kulturutövande av hög kvalitet och tillgänglighet.⁴⁹ Kulturskolerådet pekar även ut utvecklingsområden inom kulturskolan och föreslår bland annat att särskilda statsbidrag och utvecklingsstöd inrättas.

Utredningen har vid ett flertal tillfällen haft samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL) som menar att en reglering är omotiverad och att regeringsformens proportionalitetsprincip ska tillämpas. Enligt denna princip bör den kommunala självstyrelsen inte begränsas mer än nödvändigt för att uppnå ändamålet med en åtgärd och i så fall med medel som innebär så små begränsningar som möjligt. Dagens breda kommunala engagemang för musik- och kulturskolor visar, enligt SKL, att ingen ytterligare reglering behövs. I stället för normering föreslås en gemensam kraftsamling i form av en överenskommelse mellan staten och SKL och att en nationell strategi om samarbete tas fram i syfte att möta de utmaningar kommunerna står inför som bland annat rör kompetensförsörjning, ett jämlikt deltagande och kvalitet. Ledamöterna för (V) och (MP) i Beredningen för kultur och fritid framhåller dock i ett särskilt yttrande att en författningsreglering inte bör uteslutas som en möjlig delåtgärd för att göra kulturskolan mer jämlik och tillgänglig.⁵⁰

⁴⁹ Rekommendationer från Kulturskolerådet (2016).

⁵⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ställningstagande angående kommunala kultur- och musikskolor* (2016).

I Tillväxtanalys rapport om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder poängteras kulturskolans betydelse och att de berörda kommunerna vill ha en lagstadgad sådan.⁵¹

Ett nordiskt perspektiv

Våra nordiska grannländer har olika typer av erfarenhet utifrån de olika styrsystem (se avsnitt 3.7) som respektive land har etablerat. I Danmark har musiklagen inneburit en viss undanträngning av andra konstuttryck eftersom den skyddar och främjar musikområdet. Enligt det finska systemet är kommunerna inte skyldiga att bedriva så kallad konstundervisning, som är den finska motsvarigheten till de svenska kulturskolorna, och där saknas dito i 15 procent av kommunerna. Den norska skollagen slår fast att alla kommuner ska ha en kulturskola. För närvarande pågår ett brett utvecklingsarbete i Norge med att ta fram en frivillig ramplan för kulturskoleverksamheten eftersom den mycket varierande kvaliteten på musik- och kulturskolornas verksamhet uppfattas som problematisk av Norsk kulturskoleråd.

Vid en jämförelse av andelen barn och unga som deltar i musik- och kulturskolan i de nordiska länderna är det bara Island som avviker med en högre andel deltagare än övriga nordiska länder. Vid en sådan jämförelse framstår den svenska modellen alltså som relativt likvärdig övriga länders. Ändå menar nordiska musik- och kulturskoleföreträdare, som själva har en författningsreglerad verksamhet, att en lag är att föredra framför en avsaknad av dito, eftersom det tydliggör att kulturskola är ett kommunalt åtagande. En lag utgör däremot inget skydd mot nedskärningar men motståndskraften mot ekonomiska nedprioriteringar tenderar att öka.⁵² Sammanfattningsvis förefaller det vara angeläget att tydliggöra kulturskolans åtagande genom att i en lag beskriva ett visst innehåll och eftersträva en bredd i konstuttrycken.

⁵¹ *Kultur gör skillnad! Livskraft och attraktivitet – om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder*. PM 2015:14. (Tillväxtanalys, 2015).

⁵² Samråd med företrädare för nordiska organisationer och departement i Aalborg 2015-09-24.

5.2.4 Utredningens slutsats

Det är utredningens mening att en juridisk ram i form av en kulturskolelag vore mest verkningsfullt för att skapa en tydlig styrning som uttrycker att kulturskola är av nationellt intresse. Men mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som den så kallade finansieringsprincipen föranleder när en kommunal tidigare frivillig uppgift görs obligatorisk, bedömer utredningen att det inte är görligt att överlämna ett sådant förslag till regeringen. En helstatligt finansierad kulturskola ser inte utredningen som ett mål i sig, vilket är konsekvensen av den nämnda principen, utan det är en lagreglerad kommunal kulturskola som vi ser som angeläget.

Genom att införa stödstrukturer på nationell och regional nivå samt specialdestinerade, väl konstruerade och sökbara statsbidrag, som komplement till ett eget ekonomiskt åtagande, kan barn och unga ges bättre förutsättningar att få tillgång till kulturskola av hög kvalitet oavsett bostadsort och personliga förutsättningar. En sådan förstärkning kan ses som en sorts första steg för att åstadkomma en förändring utan att behöva inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Om denna metod, efter att den prövats visar sig vara otillräcklig, föreslår utredningen att staten överväger starkare styrmedel, som lagstiftning, för att nå sitt mål. Enligt utredningens mening utgör kulturskolan, på samma sätt som övrig kommunal verksamhet, en viktig del av samhällets välfärd som behöver förstärkas mot bakgrund av att många kommuner och landsting befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation.

6 Utredningens förslag och rekommendationer

I detta kapitel utvecklar utredningen sina huvudförslag med utgångspunkt i den kartläggning och de bedömningar som beskrivs i tidigare kapitel. Utredningens bedömning är att statliga insatser behövs för att åstadkomma en långsiktig nivåhöjning vad gäller barns och ungas tillgång till en kommunal kulturskola av hög kvalitet. Kulturskolesektorn har behov av en stödjande infrastruktur för att kunna vidareutveckla sin verksamhet (avsnitt 6.1). En sådan infrastruktur bör etableras med utgångspunkt i långsiktiga mål av övergripande art i kombination med ett ansvarsstagande på regional respektive statlig nivå så att ett ökat erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling kan främjas. Även konkreta stimulansåtgärder behövs för att stärka verksamhetsutveckling i hela landet.

Utformningen av de olika stödformerna beskrivs i följande avsnitt. En åtgärd på en mer övergripande nivå är förslaget om att införa nationella mål för sektorn (6.2). Dessa mål bör inrättas för att tydliggöra de förhållningssätt och målsättningar som utredningen menar bör genomsyra det kommunala arbetet som en vision och en vägledning för att verksamheten ska kunna vara relevant i sin samtid.

För att sektorn ska kunna sträva mot att uppfylla de nationella målen lämnar utredningen ett antal förslag. Tillsammans med de nationella målen avser dessa förslag att bilda en sammanhängande infrastruktur till stöd för den kommunala verksamheten. Genom att etablera ett nationellt kulturskolecentrum på myndighetsnivå kan förutsättningar skapas för ett ökat erfarenhets- och kunskapsutbyte (6.3). De särskilda stimulansbidrag som detta centrum föreslås få i ansvar att fördela kan göra det möjligt för kommunerna att

utveckla sina verksamheter (6.4–6.6). För att bättre utnyttja den samlade kulturkompetensen inom ett helt län föreslår utredningen att bidragen till regional kulturverksamhet förstärks i syfte att främja samverkan mellan den kommunala och regionala nivån (6.7).

I avsnitt 6.8 beskrivs behovet av utökade utbildningsvägar inom området. Lärosätena spelar en viktig roll för att utveckla pedagogiska kandidatexamina inom fler konstformer, exempelvis film, för att på så sätt bättre motsvara kompetensbehov med utgångspunkt i barns och ungas egna intressen (6.8.1). Vi ser även att en anpassning av ämneslärarprogrammet i estetiska ämnen skulle underlätta för kombinationstjänster i skolan och kulturskolan (6.8.2). Utredningen föreslår att en ny yrkesexamen till kulturskolepedagog, om 90 högskolepoäng (6.8.3) inrättas. En sådan yrkesexamen förutsätter konstnärliga förkunskaper minst 90 högskolepoäng eller motsvarande.

Forskning med inriktning mot kulturskoleområdet är eftersatt. Eftersom det är utredningens mening att kulturskolans verksamhet bör vila på forskning och beprövad erfarenhet förslås särskilda stimulansinsatser (6.9).

Utredningen menar att en juridisk ram i form av en kulturskolelag vore mest verkningsfullt för att tydliggöra kulturskolans nationella intresse. Men mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som finansieringsprincipen föranleder, bedömer utredningen att det inte är görligt att överlämna ett sådant förslag till regeringen. I stället föreslås att en utvärdering (6.10) görs för att avgöra vilken effekt övriga förslag haft på barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola.

Utredningen har även gjort ett urval av förebildliga arbetssätt i form av rekommendationer till kommunerna i syfte att främja nya arbetssätt (6.11).

6.1 Ny infrastruktur för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Bedömning: Utredningens bedömning är att ett flertal insatser behövs för att ta vara på de kommunala kulturskolornas potential så att barns och ungas tillgång till en inkluderande kommunal kulturskola ökar. Kulturskolesektorn har behov av

en stödande infrastruktur för att kunna vidareutveckla sin verksamhet. En sådan infrastruktur bör etableras med utgångspunkt i långsiktiga mål av övergripande art i kombination med nya förutsättningar för ett ansvarstagande på regional respektive statlig nivå. På så sätt kan ett ökat erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och en ökad samverkan främjas.

Utredningen gör bedömningen att förstärkningar även inom utbildningsområdet behövs för att bättre möta kommunernas kompetensbehov liksom särskilda stimulansinsatser för att stärka verksamhetsutveckling i hela landet.

Skillnaderna är stora vad gäller barns och ungas tillgång till kommunal kulturskola. Kvaliteten skiljer sig stort från kommun till kommun och i de kommuner som saknar verksamhet är förutsättningarna för att utöva kultur med stöd av utbildade pedagoger betydligt sämre jämfört med de kommuner där ett resultatnriktat arbete bedrivs med mål om att utveckla en inkluderande kulturskola med bred verksamhet. Det är inte bara kommunens ekonomiska förutsättningar som avgör verksamhetens existens och kvalitet utan även tradition och synen på kultur. En syn på kultur som "det lilla extra" jämfört med en attityd till kultur som en basverksamhet och en källa till utveckling och värdeskapande får olika konsekvenser för kulturskolans utveckling men även för samhällsutvecklingen i stort.¹

De stora skillnaderna avspeglas också i vilka som känner till, attraheras av och deltar i verksamheten och det är sällsynt att deltagarna är ett tvärsnitt av de barn och unga som växer upp i dagens Sverige. Att barn och unga har tillgång till fritidsaktiviteter och därigenom kan utvecklas som individer har ett värde i sig. Det är anmärkningsvärt att många barn och unga har begränsade möjligheter att ta del av dessa offentligfinansierade verksamheter. Det hindrar ungas möjligheter till delaktighet och inflytande i samhället och från att utvecklas och bli självständiga. Problemen med olika tillgång till fritidsaktiviteter kan också kopplas till de samhällsnyttiga värden som lyfts fram inom olika politikområden, vilket

¹ C. Lundström, *Kultur kan göra skillnad! En termometer och receptsamling om kultur i glesbygdstäta kommuner*. (Östersund: Glesbygdsverket, 2009); P. L. Sacco, *Kultur 3.0: Konst, delaktighet, utveckling* (Nätverkstan, 2013).

också förtydligar att frågorna är tvärsektoriella och att de bör ses ur ett brett ungdomspolitiskt perspektiv.²

Faktorerna som påverkar barns och ungas intresse för och möjligheter att delta i kulturskolan är flera: synlighet, familjebakgrund, kulturskolans platsantal och geografiska och lokalmässiga tillgänglighet, verksamhetens innehåll och undervisningsformer. Även terminsavgifter i kulturskolan ser utredningen som ett hinder för deltagande. Men att enbart sänka avgifterna leder sannolikt inte till att nya grupper hittar till verksamheten utan kräver andra insatser i kombination med avgiftssänkningar så att kulturskolan blir mer inkluderande även för dem som inte känner sig hemma i verksamheten i dag (se avsnitt 6.10). Detta antagande styrks av den norska studie som undersökt kulturskolans inkludering i fem större norska städer. Kostnaden har betydelse för deltagandet, men det är andra och i synnerhet kulturskolans synlighet och relevans som avgör om verksamheten ska nå barn och unga som inte har välutbildade föräldrar med kännedom om kulturskolans verksamhet.³ Även andra forskningsstudier visar att barns och ungdomars möjligheter till kulturutövande till stor del hänger ihop med familjens utbildnings- och inkomstnivå. Enligt en färsk brittisk studie är sannolikheten att barn i familjer med låg inkomstnivå deltar i konst- och kulturverksamheter lägre än för övriga barn.⁴

Utgångspunkten för den statliga kulturpolitiken är kulturens egenvärde och roll i samhället. Kulturpolitikens legitimitet behöver inte sökas i de eventuella effekter den får i förhållande till andra politiska målsättningar. Samtidigt ökar insikten på flera håll om kulturlivets relation till andra samhällssektorer och kulturpolitikens samspel med andra politikområden. I detta ökade samspel är kulturens egenvärde en grundförutsättning.⁵ Utredningen menar att landets kommunala kulturskolor är av stor betydelse för samhället. Kulturskolorna spelar redan i dag en viktig roll som kulturinstitutioner med ett utbildande uppdrag och som konstnärliga mötesplatser där barn och unga kan delta på frivillig grund.

² *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*. Prop. 2013/14:191.

³ E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. (Agderforskning, 2012).

⁴ The Warwick Commission on the Future of Cultural Value, *Enriching Britain: Culture, Creativity and Growth* (University of Warwick, 2015).

⁵ Tid för kultur. Prop. 2009/10:3.

Två antaganden kan anses vara premisser för verksamheten; dels att kulturskolan, som offentlig skattefinansierad verksamhet, ska inbegripa intresserade barn och unga oavsett bostadsort och personlig bakgrund och dels att alla barn och unga har rätt att uttrycka sig och vara delaktiga i det konstnärliga livet.⁶ Genom att ytterligare tydliggöra och stärka kulturskolans egen grund är det utredningens bedömning verksamheten kan stå än starkare som unik kulturresurs i samarbete med det övriga samhället. Detta tydliggörs inte minst av de kommuner som gett sina kulturskolor i uppdrag att verka för en ökad integrering av nyanlända.

Brist på strukturer och stöd

Utredningens kartläggning visar att landets kulturskolor verkar i avsaknad av formaliserade stödstrukturer. Den enskilda kulturskolan och den kommunala huvudmannen har ansvar för verksamhetens drift, uppföljning och utveckling. En lokal särprägel och en verksamhet byggd på ett lokalt engagemang ser utredningen som en styrka, men när de lokala förutsättningarna, i synnerhet i mindre kommuner med små arbetslag, innebär ekonomiska och kompetensmässiga begränsningar, blir det lokala arbetet en svaghet. Sådana svårigheter kan visa sig på många sätt i den konkreta verksamheten, som i en oförmåga att kunna erbjuda såväl en bred verksamhet med varierade undervisningsformer som ämnesfördjupning, att vara uppdaterad med den digitala teknikens möjligheter, att kunna möta personalens behov av kompetensutveckling, att låta barn och unga delta i gemensamma aktiviteter inom smala konstuttryck eller hålla hög kvalitet i sin omvärldsbevakning.

Utredningens samråd har visat att kulturskolesektorn präglas av en brist på samverkan och gemensamma strukturer vilket bidrar till en ineffektivitet i arbetet på flera plan. Kulturskolerådet är för närvarande den organisation som med hjälp av externa medel, exempelvis från Allmänna arvsfonden, kunnat initiera gemensamma projekt och utvecklingsinsatser. I övrigt arbetar kommunerna vanligen parallellt med likartade utmaningar med liten möjlighet att på ett rationellt sätt genom samverkan ta vara på den kunskap och

⁶ FN:s konvention om barnets rättigheter, SÖ 1990:20.

kompetens som finns hos kulturskolor, kulturinstitutioner och andra relevanta aktörer i andra kommuner, på den regionala och den nationella nivån samt inom forskningssektorn.

De samlade kulturella resurserna bör i stället kunna användas mer effektivt men detta förutsätter att en nationell samordningsfunktion och fasta samarbetsformer mellan kulturskolor och kulturverksamheter med kommun eller landsting som huvudman etableras.

Många av dagens kommuner står inför stora utmaningar med ett ökande antal barn i skolåldern, växande krav på äldreomsorg och många nyanlända som ska etablera sig i samhället. Detta kommer att innebära kraftiga ekonomiska påfrestningar och sannolikt hårda prioriteringar i den kommunala samhällsservicen. Utredningen kan se en risk för att en frivillig verksamhet som kulturskoleverksamhet kan komma att ifrågasättas och i värsta fall läggas ner. En sådan utveckling skulle enligt utredningens mening betyda att den kommunala servicen skulle få än svårare att leva upp till kravet på likvärdighet för alla medborgare vilket står i motsats till intentionerna i såväl barnkonventionen som i de nationella kulturpolitiska målen.⁷

Avgränsning till kulturskolans kärnverksamhet

Förslagen i detta betänkande avser det utredningen anser är kulturskolans kärnverksamhet. Kulturskolans kärnverksamhet vill utredningen beskriva som den verksamhet som kulturskolorna genomför på barns och ungas fria tid. Hur kommunerna väljer att använda kulturskolan som en kulturresurs inom ramen för den obligatoriska skolan och det övriga lokalsamhället gör utredningen ingen bedömning av.

Juridisk ram önskvärd men inte genomförbar

Ett flertal bredare utredningar har sedan den kommunala musikskolans start efterfrågat en starkare statlig styrning av verksamheten⁸ och även lagstiftning har diskuterats.⁹ Men det är först

⁷ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

⁸ SOU 1946:11; SOU 1954:2; SOU 1968:15; SOU 1972:66; Prop. 1974:28, s. 63.

denna utredning som har i uppdrag att göra en bedömning om för- och nackdelar med att författningsreglera kommunernas ansvar för verksamheten.¹⁰

Det är som beskrivits i kapitel 5, utredningens mening att en juridisk ram i form av en kulturskolelag vore mest verkningsfullt som grund för att tydliggöra att kulturskola är av nationellt intresse. Mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som den så kallade finansieringsprincipen föranleder när en kommunal tidigare frivillig uppgift görs obligatorisk (se avsnitt 5.4), bedömer utredningen att det inte är görligt att överlämna ett sådant förslag till regeringen. En helstatligt finansierad kulturskola ser inte utredningen heller som ett mål i sig, vilket vore konsekvensen av en strikt tillämpning av den nämnda principen, utan det är en i lag reglerad kommunal kulturskola, som vi ser som angeläget. Som jämförelse kan nämnas bibliotekslagen som styr ett kommunalt åtagande.

I stället föreslår vi nationella mål som ska vara vägledande för den kommunala kulturskolan samt att ett antal sammanlänkade förslag fullföljs. Efter tre år bör en utvärdering genomföras för att ta reda på vilken verkan förslagen har haft på barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola på egen grund. Om utvärderingens resultat visar att tillgång till kommunal kulturskola fortsatt saknas och om det finansiella läget så tillåter, bör regeringen överväga att genom lagstiftning göra den kommunala kulturskolan obligatorisk.

En stödjande infrastruktur

Sammantaget avser nationella mål (se avsnitt 6.2) och utredningens övriga förslag att bilda en robust infrastruktur för kulturskolesektorn så att barn och unga i hela landet oavsett bakgrund eller uppväxtmiljö kan få ökad tillgång till kulturskolor av hög kvalitet. Utredningen är medveten om kommunernas olika lokala förutsättningar och har därför eftersträvat förslag med en hög grad av flexibilitet. Genom att ge kommunerna ökad möjlighet att samverka med andra kommuner, liksom med den regionala och den

⁹ SOU 2006:45.

¹⁰ Dir. 2015:46.

nationella nivån, kan kommunerna ges bättre förutsättningar att utveckla kulturskolan ur ett samtida perspektiv. En sådan kulturskola kan delta i ett erfarenhetsutbyte och tillvarata ökad kunskap. Den utgår i sin verksamhet och sin pedagogik ifrån de kulturpolitiska målen¹¹ och en syn på barn och unga som kompetenta individer med egna erfarenheter och intressen.

Utredningen menar att en sådan infrastruktur som ram och stöd bidrar till en vidareutveckling av dagens kulturskolor till inkluderande verksamheter som vilar på egen grund (beskrivs närmare i avsnitt 6.8 och 5.1).

Att utveckla kulturskolan till en bred verksamhet som når barn med olika personliga förutsättningar från samhällets alla delar, kommer fortsatt att vara en utmaning. Men utredningen vill med dessa förslag slå fast att detta ansvar inte bara bör vila på kommunerna utan är av ett nationellt och regionalt intresse som fordrar ett gemensamt ansvarstagande.

Utformning av en ny infrastruktur

Med utgångspunkt i nationella mål för den kommunala kulturskolan föreslår utredningen följande sammanlänkade förslag:

- Nationellt kulturskolecentrum
- Bidrag för regional samordning
- Utvecklingsbidrag
- Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund
- Kulturskolerelaterad forskning
- Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola
- Bidrag till nationell spetskompetens
- Utvärdering

¹¹ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

Nationellt kulturskolecentrum

På nationell nivå föreslår utredningen att ett nationellt kulturskolecentrum inrättas (avsnitt 6.3) med ansvar för nationell uppföljning, att främja erfarenhetsutbyte och samverkan, att främja kulturskolerelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet och att fördela stimulansbidrag.

Bidrag för regional samordning

Utredningen föreslår att staten bör avsätta bidrag för regional samordning för att förbättra samverkan mellan kommuner och landsting, liksom kommuner emellan (avsnitt 6.7). Kulturskolornas utveckling kan främjas genom att ta till vara de gemensamma resurserna bättre.

Utvecklingsbidrag

Utredningen menar att stimulansbidrag kan ge barn och unga ökad tillgång till en inkluderande kulturskola av hög kvalitet utifrån kommunernas varierande behov (avsnitt 6.4).

Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Inget lärosäte erbjuder någon utbildning som specifikt utgår ifrån det utredningen beskriver som kulturskolans särart. För att möta kommunernas behov av bred konstnärlig och pedagogisk kompetens i kulturskolan menar utredningen att förstärkta utbildningsvägar vore önskvärt. En sådan förstärkning bedöms vara möjlig genom att fler kandidatexamina utvecklas inom fler konstområden (avsnitt 6.8.1) och genom en anpassning av ämneslärarutbildningen (avsnitt 6.8.2). Därutöver föreslår utredningen att en yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog inrättas (avsnitt 6.8.3).

Kulturskolerelaterad forskning

Forskningsmedel bör avsättas för att stärka kulturskolans vetenskapliga grund (avsnitt 6.9) dels genom utlysning av projektbidrag och dels genom att inrätta en nationell forskarskola.

Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola

Landets kommuner har olika kapacitet och förmåga att bedriva kulturskoleverksamhet av hög kvalitet bland annat beroende på sitt geografiska läge och befolkningens storlek. Utredningen föreslår därför ett riktat statsbidrag för vissa kommuner i form av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola (avsnitt 6.5).

Bidrag till nationell spetskompetens

Utredningen kan konstatera ett behov av att utifrån barns och ungas perspektiv bättre ta vara på de ungdomar som vill fördjupa sitt konstnärliga intresse på en mer avancerad nivå. Utredningen föreslår därför ett särskilt bidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens (avsnitt 6.6).

Utvärdering

Utredningen menar att det är angeläget att följa om utredningens förslag får avsedda effekter på barns och ungas tillgång till en inkluderande och tillgänglig kulturskola. Efter tre år bör därför utfallet av dessa förslag utvärderas. Beroende på utvärderingens resultat bör regeringen överväga ytterligare stimulansinsatser eller en starkare styrning av kulturskolan genom lagstiftning (avsnitt 6.10).

6.2 Nationella mål

Förslag: Regeringen bör för riksdagen lägga fram övergripande nationella mål för den kommunala kulturskolan.

En kommunal kulturskola ska

- ge barn och unga möjlighet att lära, utöva och uppleva konstuttryck i första hand i grupp,
- bedrivas på barns och ungas fria tid,
- präglas av hög kvalitet och en konstnärlig och genremässig bredd med verksamhet inom tre eller flera konstuttryck,
- tillämpa en pedagogik som utgår från barnets egna erfarenheter och intressen,
- ge barn och unga goda förutsättningar att ha inflytande på verksamhetens utformning och innehåll,
- ha en hög andel pedagogiskt och konstnärligt utbildad personal,
- verka i för verksamheten anpassade lokaler med ändamålsenlig utrustning,
- aktivt verka för att kommunens barn och unga har kännedom om kulturskolan och ges likvärdig möjlighet att delta i dess verksamhet, och
- arbeta i bred samverkan och bedriva en utåtriktad verksamhet gentemot det övriga samhället.

De kommunala kulturskolorna bedrivs utan vare sig gemensamma mål eller formaliserade strukturer och är dubbelt frivillig; såväl för kommunen att bedriva som för barn och unga att delta i. Ändå bedriver de flesta av landets kommuner antingen en musikskola med inriktning mot musik eller en kulturskola som rymmer fler konstområden. Faktorer som utbildnings- och kulturtraditioner, eldsjälar, kulturintresserade politiker, Svenska kommunförbundets

råd,¹² engagerade pedagoger och röststarka föräldrar som sagt ifrån vid hot om nedläggning har sammantaget kunnat skapa och hålla ihop en bred men ändå kollektiv referensram för vad som förväntas vara den svenska kommunala kulturskolan. Föreningen Sveriges musik- och kulturskoleråd (nuvarande Kulturskolerådet) har gett och ger en samlad röst åt sektorn och stöttar utifrån förmåga. En viktig fråga för Kulturskolerådet är att nationella mål formuleras för de kommunala kulturskolorna som en del i en mer omfattande nationell strategi.¹³

Många kommuner har inlett ett ambitiöst arbete med att utveckla kulturskolans verksamhet för att stärka dess relevans i en förändrad omvärld. Utredningen menar trots detta att sektorn i dag kan sägas vara präglad av en viss vilsenhet. Det som ”sitter i väggarna” sedan musikskolans tidiga år med stark vuxenstyrning, formellt lärande och enskild undervisning¹⁴ kan tendera att krocka med ett förändrat samhälle som präglas av mångfald, ett digitalt teknikskifte och en syn på barn med rätt till inflytande. Parallellt ställs nya krav på individen från arbetslivet att vara kreativ och ha en kulturell kompetens.¹⁵

De nationella kulturpolitiska mål som riksdagen har beslutat är styrande för statliga myndigheter och vägledande för kommuner och landsting.¹⁶ De inspirerar redan i dag kulturskolor till att bedriva ett arbete med höga ambitioner. Målen berör kulturskolornas hela verksamhet utifrån olika aspekter och anger bland annat att barns och ungas rätt till kultur särskilt ska uppmärksammas. Målen tydliggör även vikten av att främja kvalitet, mångfald och konstnärlig förnyelse liksom att bevara, använda och utveckla ett levande kulturarv.¹⁷ Utredningen menar att dessa mål är väl anpassade utifrån det samhälle vi i dag lever i och för att möta morgondagens utmaningar. Ett av målen anger att kulturpolitiken särskilt ska uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur vilket utvecklas i följande text:

¹² Svenska Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan* (1976); Kommunförbundet, *Den kommunala musikskolan – en resurs i kulturlivet* (Kommunförbundet 1984).

¹³ *Rekommendationer till Kulturskoleutredningen*, Kulturskolerådet (2016).

¹⁴ A-L. Rostwall & T. West, *Interaktion och kunskapsutveckling – En studie av frivillig musikundervisning* (2010).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

¹⁶ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

¹⁷ Tid för kultur, prop. 2009/10:3 s. 26 f.

Kulturpolitiken bör ge förutsättningar för att barn och unga i hela landet har tillgång till ett kulturutbud och kulturella aktiviteter som präglas av mångfald och hög kvalitet. Genom att uppleva kultur och ägna sig åt eget skapande kan barn och unga behålla och utveckla sin fantasi och sitt självständiga tänkande. Kulturella aktiviteter ger barn och ungdomar utrymme att utbyta tankar och använda sin kreativitet i gemenskap med andra. Att lära känna kulturarvet och förstå historiska sammanhang stärker barns och ungas identitet och ger perspektiv på tillvaron.

Barn och ungdomar ska också ges möjlighet till inflytande och göras delaktiga såväl i planeringen som i genomförandet av de verksamheter som rör dem.

I takt med den tekniska utvecklingen har barns och ungas medieanvändning radikalt förändrats och tillgången till kultur och eget skapande har ökat. Samhället ska främja en kreativ och trygg användning av alla slags medier och stärka barns och ungas mediekompetens.¹⁸

Kommunerna har goda möjligheter att i kulturskolornas arbete göra verklighet av de kulturpolitiska målens intentioner. Målen behandlar företeelser som utredningen menar är centrala för den kommun som strävar mot att bedriva en inkluderande kulturskola vars ambition är att vara relevant i sin samtid.

Utredningen har i sina breda samråd uppfattat vissa huvuddrag i kulturskolans verksamhet som särskilt angelägna att formulera. Utredningens avsikt är att tydliggöra dessa huvuddrag i form av nationella mål för landets kommunala kulturskolor. Det är varken vårt syfte eller ens möjligt att härigenom skapa en enhetlig kulturskola landet över, men med hjälp av dessa mål kan bättre förutsättningar ges för höjd kvalitet och en ökad likvärdighet för de barn och ungdomar som vill delta i kommunal kulturskoleverksamhet.

Med dessa nationella mål vill utredningen bidra till att skapa tydlighet i vad som utredningen menar utgör kulturskolans särart. Landets kulturskolor har sitt ursprung i en verksamhet fokuserad enbart på musik och i nära symbios med skolan vilket har präglat arbetssätt och pedagogernas kompetens. Det gör att skolan och kulturskolan har många gemensamma drag men kulturskolan har också egna karaktäristika som ett frivilligt deltagande, en läroplanslös verksamhet och en flexibilitet som utgår från barnets perspektiv genom hänsyn till barns och ungas egna intressen. Även dess mångfald vad gäller konstområden och olika typer av publika aktiv-

¹⁸ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145.

iteter som synliggör kulturskolan i det övriga samhället, är utmärkande för kulturskolan. Det har under utredningens arbete även blivit tydligt att kulturskolan för många barn och unga är en frizon och en social mötesplats som får sin legitimitet tack vare dess frivillighet och en demokratisk grundsyn om allas rätt till kultur.

Detta är en särart som utredningen menar är unik för kulturskolan. Utredningen anser att det finns goda skäl att uttrycka denna särart genom att tydliggöra de pedagogiska grundvalar som verksamheten vilar på. När det gäller tillämpningen av de nationella målen och hur de olika verksamheterna ska arbeta för att realisera dessa, bör kommunerna vara fria att själva utforma sitt arbete med stöd av den föreslagna infrastrukturen.

Ge barn och unga möjlighet att lära, utöva och uppleva konstuttryck i första hand i grupp

De barn och unga som väljer att delta i den kommunala kulturskolan bör ges möjlighet att lära, utöva och uppleva konstnärliga och kulturella uttryckssätt. Barn och unga bör kunna uttrycka sig konstnärligt, enskilt eller i gemenskap med andra. Kulturskolan bör låta barn och unga uppleva konst och kultur som andra elever eller professionella utövare har gestaltat.

Barn och unga bör få delta i ett lärande som tar vara på de sociala behov barn och unga har. Att erbjuda verksamhet i grupp är viktigt för att både yngre och äldre barn ska trivas. Utredningen menar därför att gruppundervisning bör vara norm (se avsnitt 5.1).

Bedrivs på barns och ungas fria tid

Barn och unga ska i största möjliga utsträckning kunna ta del av kulturskolans undervisning, arrangemang och projekt på sin fria tid. Kulturskolans funktion som en sorts frizon för barn och unga¹⁹ går bara att uppnå och bibehålla genom att betona kulturskolans frivillighet.

¹⁹ Kulturskoleutredningens enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

Präglas av hög kvalitet och en konstnärlig och genremässig bredd med verksamhet inom tre eller flera konstuppträck

Många före detta musikskolor har vidgat sitt utbud till att omfatta fler konstuppträck än musik vilket utredningen menar är ett viktigt steg mot att inkludera fler barn och unga. Det är av stor betydelse att fler kommuner påbörjar denna utveckling av flera skäl; för att bättre möta barns och ungas breda intressen, för att svara upp mot samtida konst- och kulturuppträck och för att ta vara på kulturskolans potential som en mötesplats över konstområdesgränser. Med grund i en mångfald av konstuppträck och med tradition och nyskapande sida vid sida, kan kulturskolan vara i fas med samhällsutvecklingen och på så sätt vara en relevant och värdefull aktör i kulturlivet.

Tillämpa en pedagogik som utgår från barnets egna erfarenheter och intressen

Kulturskolans verksamhet bör utgå ifrån det demokratiska uppdraget om alla barns rätt till kultur. Det är för många av landets kulturskolor det naturliga sättet att bedriva verksamheten på och betyder att ta fasta på mångfald och yttrandefrihet och med elevernas egna erfarenheter och intressen som utgångspunkt möta barn och unga i den kultur där de befinner sig.

Kulturskolans verksamhet bör genomföras i ett lärande sammanhang som är anpassat efter elevens behov och intressen. Det bör vara individens konstnärliga, personliga och sociala utveckling som ska stå i centrum för verksamheten.

Ge barn och unga goda förutsättningar att ha inflytande på verksamhetens utformning och innehåll

Barn och unga bör ges goda förutsättningar att ha inflytande på verksamhetens utformning och innehåll. Detta förutsätter en öppenhet för att ge barn och unga inflytande men också att uppnå en balans mellan ungas medbestämmande och den professionella kompetens och erfarenheter som kulturskolans ledning och lärare har. De barn och unga som vill fördjupa sina kunskaper ska ges möjlighet till det.

Ha en hög andel pedagogiskt och konstnärligt högskoleutbildad personal

Att möta barn och unga i olika åldrar och typer av verksamheter förutsätter en hög andel pedagogiskt och konstnärligt högskoleutbildad personal med bred och varierad kompetens. I takt med en ämnes- och genremässig breddning bör utbildningsnivån i den kommunala kulturskolan fortsatt vara hög. De förslag om nya utbildningsvägar som utredningen lämnar avser att bättre motsvara sektorns samtida och framtida behov av personal (se avsnitt 6.8).

Verka i för verksamheten anpassade lokaler med ändamålsenlig utrustning

En förutsättning för en väl fungerande verksamhet är att de lokaler som kommunen tillhandahåller för sina kulturskolor är ändamålsenliga utifrån den typ av verksamhet som ska utövas. Likaså bör tillhörande utrustning i dessa lokaler hålla hög kvalitet så att ett kulturutövande på goda villkor möjliggörs.

Aktivt verka för att kommunens barn och unga har kännedom om kulturskolan och ges likvärdig möjlighet att delta i dess verksamhet

Det är utredningens mening att kulturskolans uppdrag är att nå barn och unga oavsett bakgrund. Kulturskolan finansieras av offentliga medel och är i dag kommunernas näst största utgift på kulturområdet. Det bör ingå i kulturskolans uppdrag att aktivt verka för att alla barn oavsett bakgrund och förutsättningar känner till vad kulturskolan är och vad den kan erbjuda. Utifrån detta ska goda förutsättningar ges för de barn och unga som blir intresserade, att delta.

Barn och unga med funktionsnedsättning har inte samma möjligheter att få utöva och uppleva konst och kultur i kultur-

skolan som andra barn.²⁰ Utredningen vill särskilt lyfta fram dessa individers rätt till kultur.

Arbeta i bred samverkan och bedriva en utåtriktad verksamhet gentemot det övriga samhället

Ökad samverkan kan göra det möjligt att bättre ta vara på de samlade kulturresurserna i ett län i form av kulturverksamheter, kulturinstitutioner, kulturaktörer med kommun, landsting eller staten som huvudman, liksom det fria kulturlivet. En sådan samverkan kan bidra till att öka barns och ungas tillgång till ett varierat och brett kulturskoleutbud.

En utåtriktad och synlig kulturskola är viktig för deltagarnas trivsel och för verksamheten. Att regelbundet få visa upp sig och sina färdigheter inför publik ger ett konkret mål och en känsla av att befinna sig i ett meningsfullt sammanhang.²¹

6.3 Nationellt kulturskolecentrum

Förslag: Ett nationellt kulturskolecentrum ska inrättas som ett särskilt beslutsorgan med förvaltningsanslag och ett bidragsanslag för verksamhetens finansiering inom Statens kulturråd.

Ett nationellt kulturskolecentrum ska ha följande ansvarsområden:

- Nationell uppföljning
- Fördela statsbidrag i form av
 - utvecklingsbidrag till kulturskoleverksamhet
 - tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola
 - bidrag till verksamhet med avancerad spetskompetens
- Främja erfarenhetsutbyte och samverkan

²⁰ Barn äger (Handisam, 2014); *Hur är läget 2014 – Uppföljning av funktionshinderspolitiken*, (Myndigheten för delaktighet, 2014); A. Di Lorenzo Tillborg, *Forskningsrapport om kulturskolors verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättningar*. Opublicerat manus. Malmö: Malmö Musikhögskola.

²¹ A. Falk, *Modeller för undervisning på orkesterinstrument i Kulturskolan*. Inspel till kulturskoleutredningen (2016); Enkät med medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

- Främja kulturskolerelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet

Utredningen har i uppdrag att ge förslag på hur den kommunala kulturskolans verksamhet kan samordnas och följas upp på nationell nivå. Som direktiven anger är det svårt att utan en nationell överblick kunna urskilja, analysera och ta avstamp i generella utvecklingstendenser i syfte att främja barns och ungas tillgång till kulturskoleverksamhet av god kvalitet över hela landet. Utredningen ska även beskriva de utmaningar som kulturskolan har att hantera. Med utgångspunkt i våra samlade underlag menar vi att en av kommunernas största utmaningar är att kunna möta verksamheternas behov av kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte, samverkan och uppföljning. Om dessa behov inte kan tillgodoses kan kulturskolan riskera att förlora sin starka position i samhället på grund av bristande relevans sett ur ett medborgarperspektiv. Sett utifrån två grundprinciper, att offentlig skattefinansierad verksamhet ska inbegripa barn och unga oavsett förutsättningar och att alla barn och unga har rätt att uttrycka sig och vara delaktiga i det konstnärliga livet är det utredningens bedömning att för en långsiktig och hållbar utveckling av de kommunala kulturskolorna behövs olika former av stöd.

Landets kulturskolor verkar i hög grad lokalt med snäva ekonomiska ramar vilket gör dem sårbara vad gäller möjligheter att vidarutveckla en stabil verksamhet. Kulturskolorna tenderar att uppfinna hjulet var och en för sig utifrån lokala behov med små möjligheter att dela dessa erfarenheter med andra kommuner. Eftersom resurserna är låsta i den löpande verksamheten är det i dag också svårt för enskilda kulturskolor att avsätta resurser till långsiktiga utvecklingsinsatser. Föreningen Kulturskolerådet är den aktör som utifrån sitt begränsade mandat och dito resurser punktvis har kunnat stödja kulturskolor med hjälp av externa medel exempelvis från Allmänna arvsfonden eller Europeiska socialfonden. Även om utredningen ser positivitet på att externa finansieringskällor som dessa kommer till nytta för landets kulturskolor ser utredningen ett behov av mer kontinuerliga och stabila bidragsformer.

Kulturskolans utpräglad lokala identitet utan gemensamma ramar för verksamheten har även lett till en stor självständighet.

Det är inte ovanligt att den enskilda kulturskolan bedriver sin verksamhet utan djupare inblandning av vare sig utbildnings- eller kulturpolitiker²² vilket utredningen kan se både som en styrka och en svaghet. Korta beslutsgångar med eget budgetansvar skapar en flexibilitet som är viktig för kulturskolans särskilda typ av verksamhet. Samtidigt blir en verksamhet i avsaknad av politiska mål och krav på uppföljning svår att prioritera, utveckla och styra. Utredningen menar att detta i förlängningen kan leda till en brist på legitimitet, ett osynliggörande och i värsta fall minskade resurser.

Frågan är inte ny utan lyftes redan 1968 av *Musikutbildningskommittén*. Kommittén ville inrätta ett musikpedagogiskt centrum för utvecklingsarbete och forskning för hela det musikpedagogiska fältet.²³ Den har även identifierats av Sveriges Kommuner och Landsting som i ett särskilt ställningstagande lyfter fram behovet av att följa upp den samlade kulturskoleverksamheten för att få ett bättre underlag för kunskaps- och metodutveckling, inte minst för att uppnå ökad mångfald i kulturuttryck och deltagande.²⁴ Kulturskolerådet rekommenderar ett statligt ansvar för samordning och uppföljning liksom att nationella insatser görs för att främja pedagogiskt och konstnärligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.²⁵

Utredningen bedömer att avsaknaden av incitament och stödstrukturer för samordning, utveckling och en nationell överblick, liksom bristen på en gemensam syn på kulturskolans kärnverksamhet, är faktorer som har bidragit till att skapa stora skillnader i de kulturskoleverksamheter som erbjuds barn och unga. I utredningens möten med sektorns företrädare har nödvändigheten av en självständig aktör blivit tydlig, som utifrån sektorns behov och ett helhetsperspektiv samlat kan främja kulturskolornas arbete med utvecklings- och kvalitetsfrågor. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett nationellt kulturskolecentrum ska inrättas i syfte att främja samverkan, uppföljning och utveckling i den kommunala kulturskolan.

²² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUKF, 2014).

²³ SOU 1968:15.

²⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, Ställningstagande angående kommunala kultur- och musikskolor (SKL, 2016).

²⁵ Rekommendationer till Kulturskoleutredningen, Kulturskolerådet (2016).

Uppgifter för ett nationellt kulturskolecentrum

En aktör på nationell nivå med ett väl definierat uppdrag och erforderliga resurser kan med utgångspunkt i kommunernas behov bistå med efterfrågat stöd inom verksamhetsområdet. Utredningen har identifierat följande ansvarsområden:

- Nationell uppföljning och statistik
- Fördela statsbidrag
- Främja erfarenhetsutbyte och samverkan
- Främja kulturskolerelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet

Nationell uppföljning och statistik

Förslag: Ett nationellt kulturskolecentrum ska följa upp de kommunala kulturskolornas verksamhet och ansvara för den officiella kulturskolestatistiken.

En sammanhållen nationell uppföljning kan stärka utvecklingen mot en mer inkluderande kulturskola av hög kvalitet som strävar mot de föreslagna nationella målen för kulturskolan. Kommunalt beslutade mål för kulturskoleverksamhet följs upp på central nivå i ungefär var tredje kommun.²⁶ Därutöver sammanställer föreningen Kulturskolerådet på uppdrag av sina medlemmar kommunerna, en årlig statistik som är betydelsefull men inte statistiskt säkerställd. Ett stort problem med dagens statistiska underlag är att viktiga data saknas och att olika definitioner används vilket gör underlagen svåra att jämföra.

Det finns anledning för det nationella kulturskolecentrumet att analysera det ojämlika deltagandet i den kommunala kulturskolan, dess orsaker och vägar framåt eftersom det i stor utsträckning saknas underlag som visar utvecklingen över tid som är statistiskt säkerställda. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

²⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUKF, 2014).

har poängterat hur det för närvarande saknas en helhetsbild av ungas fritid där olika delar av fritiden finns belysta som kan kopplas samman med övriga delar av livet. De nationella enkätundersökningar som genomförs möjliggör allt mindre av sådana analyser på grund av allt färre frågor. Den övriga kunskap som finns är spridd mellan olika politikområden och verksamheter. Den nationella uppföljningen är som mest utbyggd kring föreningsidrotten.²⁷

Andra skäl för att en gemensam modell för uppföljning av kulturskolans kärnverksamhet bör etableras är en nationell helhetsbild för höjd likvärdighet. Med en samlad modell som underlag för en kvantitativ och kvalitativ uppföljning och påföljande analys på nationell nivå kan det bli möjligt att belysa hur barns och ungas tillgång till kulturskolor ser ut över hela landet och hur dess styrkor och utmaningar ser ut. Ett annat skäl för en samlad uppföljning är att en modell för uppföljning kan vara ett betydelsefullt och konkret stöd i kommunernas arbete. Det är inte på förhand givet hur kommunerna ska värdera och följa upp kulturskolans verksamhet. Med en gemensam form för uppföljning kan kommunerna få ledning och handfasta verktyg för att bättre följa verksamhetens utveckling. Det nationella kulturskolecentrumet bör därför svara för att ta fram gemensamma definitioner och indikatorer i avsikt att följa upp kommunernas kulturskoleverksamhet.

En nationell uppföljning syftar varken till någon inspektion eller revision utan ska i stället ge den helhetsbild av hela rikets kulturskoleverksamhet som i dag saknas och utifrån denna bidra med kvalitetshöjande främjandeinsatser. Variationerna är stora mellan hur kommunerna väljer att organisera sina kulturskolors verksamhet och ska fortsätta att så vara, eftersom de lokala behoven ser olika ut.

Landets kulturskolor har olika vana av politisk styrning och uppföljning. Även de administrativa resurserna ser olika ut bland annat beroende på kommunstorlek. Detta kan innebära att det kan komma att ta några år innan den nya uppföljningen av kulturskolan

²⁷ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (MUKF, 2014).

inrapporteras komplett ifrån alla kommuner, något som det nationella centrumet bör ta hänsyn till.

Statistikansvar för sektorn

Ansvar för den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I bilaga till förordningen anges vilka myndigheter som har ansvar för statistiken på olika samhällsområden. Där anges att Kungliga biblioteket är statistikansvarig inom området bibliotek och att Myndigheten för kulturanalys är statistikansvarig inom områdena kulturmiljövård, museer, studieförbund och samhällets kulturutgifter. Kommunernas kostnader för kulturskoleverksamhet redovisas årligen som en del i posten Samhällets kulturutgifter inom området Kultur och fritid.²⁸ Utredningen menar att en sådan redovisning knappast kan anses som tillräcklig för att bilda underlag för en uppföljande analys av hur de kommunala verksamheterna kan främjas.

I syfte att i så stor utsträckning som möjligt hålla samman den erfarenhet och kunskap som kommer att byggas upp inom detta område menar utredningen att kulturskolestatistik, i likhet med vad som gäller inom biblioteksområdet, bör skötas av en nationellt samordningsansvarig aktör på kulturskoleområdet. Utredningens föreslår därför att ett tillägg görs i bilagan till förordningen om den officiella statistiken²⁹ så att det framgår att statistikansvarig inom området ska vara ett nationellt kulturskolecentrum.

Former för uppföljning och statistik

Verksamhetsuppföljning görs på olika sätt från kommun till kommun. Karlskoga kommun har initierat ett kommungemensamt arbete med nyckeltal för kvalitetsuppföljning av prestationer inom kulturskolan över tid. Indikatorer används i andra kommuner vilka i sin tur ofta bygger på ett antal värden eller nyckeltal. För att rätt kunna spegla den komplexitet som präglar kulturskolans verk-

²⁸ SFS (2001:99).

²⁹ Ibid.

samhet ser utredningen det som angeläget att ett kommande nationellt kulturskolecentrum tar fram ett begränsat antal mätbara indikatorer med hög relevans som redskap för en nationell uppföljning och statistik. Utgångspunkten bör vara de föreslagna nationella målen för kulturskolans verksamhet. För att få både djup och bredd ser utredningen det som angeläget att beskriva såväl kvantitativa som kvalitativa förhållanden.

Utredningen föreslår att det nationella centrumet årligen utifrån kommunernas underlag ska sammanställa en rapport över det gångna årets utfall och analysera utvecklingen inom sektorn. En sådan rapport bör även innehålla en omvärldsanalys utifrån kulturskolans perspektiv. Ett sådant underlag bör tillsammans med en analys av andra typer av styrdokument för kulturskoleverksamhet på kommunal och regional nivå (se avsnitt 6.4) ligga till grund för centrumets främjandeinsatser. För att ha god kännedom om sektorn föreslås ett nationellt kulturskolecentrum etablera strukturerade former för samverkan med de stödjande funktioner på regional nivå som utredningens förslag möjliggör (se avsnitt 6.7).

Fördela statsbidrag

Förslag: Ett nationellt kulturskolecentrum ska ansvara för att fördela statsbidrag.

Ett nationellt kulturskolecentrum avser att vara den plats där kunskap om och erfarenhet av kulturskoleverksamhet ska insamlas, analyseras och spridas i syfte att stödja utvecklingen av den kommunala verksamheten. Utredningen menar att de tre former av statsbidrag om totalt 215 miljoner kronor som föreslås i avsnitt 6.4–6.6 ska fördelas i syfte att främja kvalitet, mångfald och tillgänglighet. Den överblick som en sådan bidragshantering ger kommer att bidra till en fördjupad kunskap om sektorn vilket stärker det nationella centrumets förmåga att främja landets kulturskolor.

Främja erfarenhetsutbyte och samverkan

Förslag: Ett nationellt kulturskolecentrum ska främja erfarenhetsutbyte och samverkan som är relevant för den kommunala kulturskolan.

Kommunernas kapacitet att långsiktigt främja ett strategiskt utvecklingsarbete i den lokala kulturskolan varierar bland annat beroende på resurser, intresse, nätverk och kompetens. Efter att Kommunförbundet upphörde med sin stödjande verksamhet har de konferenser som Kulturskolerådet arrangerat haft stor betydelse som plattform för utbyten och diskussion kring gemensamma utmaningar och för att främja ett brett erfarenhetsutbyte. Utredningens samråd har entydligt visat att kulturskolornas behov av ökad kunskap och pedagogisk utveckling är betydligt mer omfattande än vad Kulturskolerådet har förmåga att hantera. Därför bör en av uppgifterna för ett nationellt kulturskolecentrum vara att främja erfarenhetsutbyte och samverkan genom att samla, sammanställa och sprida goda erfarenheter. Ett centrum bör även bedriva omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde, såväl nationellt som internationellt.

Det nationella kulturskolecentrumet är, tillsammans med de kommunala kulturskolorna och en ökad samordning på regional nivå, avsett att ingå i kedja av samverkan med kommunernas behov i främsta rummet. Det nationella kulturskolecentrumet föreslås vara den länk som på nationell nivå sluter denna kedja och bör ha i uppdrag att samla in, analysera och förmedla dessa erfarenheter till i första hand de kommunala kulturskolorna men även till kulturinstitutioner, skolmyndigheter, civila samhället, förskolor, skolor och andra aktörer som kan vara berörda.

Det nationella kulturskolecentrumet bör etablera en webbplats för att utifrån kommunernas kunskapsbehov sprida information men även använda sig av andra former och kanaler som webbaserade rapporter, seminarier och konferenser. På så sätt bör sektorns utvecklingsarbete kunna få god spridning och genomslag.

Främjandearbetet bör fokusera på kvalitetsutveckling inom de områden där sektorn har sina största behov som inkludering, undervisningsformer och mångfald. Att inkludera fler barn och unga med funktionsnedsättning och att utnyttja den digitala tekniken

ser utredningen som särskilt viktiga utvecklingsområden. Den nya tekniken har en kreativ potential vad gäller barns och ungas skapande men kan även användas för att öka kulturskolans tillgänglighet. Den kan förenkla för kommunikation mellan lärare och elev, för att komplettera en traditionell fysiskt rumslig undervisning eller vara ett hjälpmedel för fjärrundervisning. En ökad användning av digitala uttryckssätt kan underlätta för att barn med motoriska svårigheter eller andra funktionsnedsättningar ska kunna delta i kulturskolans verksamhet.

Även inom fortbildningsområdet bör centrumet kunna bidra med insatser. Formell fortbildning tillhandahålls av lärosäten och ett nationellt kulturskolecentrum kan bidra genom att sprida information om för kulturskolan relevanta fortbildningar men också genom att ta fram lärplattformar för kulturskolans personal med material som tillgängliggörs på centrumets webbplats. Centrumet bör också kunna ta fram särskilda uppdragsutbildningar i samverkan med lärosäten som motsvarar sektorns behov.

I förhållande till de regionala stödfunktioner som utredningens förslag möjliggör bör centrumet ha en samordnande och stödjande roll genom att följa hur arbetet med de regionala kulturplanerna fortskrider och, som tidigare nämnts, etablera strukturerade former för samverkan. Det nationella centrumet bör även ha en löpande dialog med Kulturskolerådet.

Även den Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har stor kunskap som skulle kunna bidra till ökad inkludering av barn och unga i kulturskolan. Myndigheten har inget uppdrag gentemot kulturskolan utan ska i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för utbildning inom skolväsendet. Deras breda kompetens kan ändå vara till nytta för annan pedagogisk verksamhet, som den kommunala kulturskolan, och bör kunna spridas av ett nationellt kulturskolecentrum till de kommunala kulturskolorna. På myndighetens webbplats ges även råd och stöd om hur utbildningsverksamheter kan anpassas bättre utifrån de behov barn och unga med funktionsnedsättning har.

Främja kulturskolelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet

Förslag: Ett nationellt kulturskolecentrum ska främja kulturskolelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet.

Fritidsforskning och forskning om den svenska kulturskolan genomförs i mycket liten utsträckning.³⁰ Den pedagogiska forskning som bedrivs kring undervisning och lärande för barn och unga inom det estetiskt/konstnärliga området inriktas nästan uteslutande mot förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Det är i korthet bakgrunden till varför utredningen föreslår att statliga medel ska avsättas för sådan forskning (avsnitt 6.9) men även att den forskning som bedrivs och beprövar erfarenheter som görs kan ha svårt att nå ut till berörda i samhället.

Det är utredningens uppfattning att kontinuitet och ett långsiktigt uppdrag krävs för att bygga en robust struktur för att ökad kunskap på detta område ska kunna utvecklas, sammanställas och spridas. Av samma skäl är det viktigt att centrumet har kompetens från forskningssektorn för att underlätta för dialog med universitet och högskolor. Utredningen menar därför att ett nationellt kulturskolecentrum bör ha i uppdrag att vara en brygga mellan å ena sidan den forskning som görs vid universitet, högskolor eller av andra forskningsaktörer och de kommunala verksamheterna å den andra sidan. I uppdraget bör ingå att exempelvis bevaka kulturskolelaterad kunskap som vilar på forskning och beprövad erfarenhet både inom Sverige och i de nordiska länderna, att ha kontakt med och bygga nätverk med forskarvärlden och att arrangera konferenser i syfte att främja spridning av ökad kunskap om kulturskolan.

³⁰ Vetenskapsrådet, *Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap*. (Vetenskapsrådet, 2014).

Organisationsform för ett nationellt kulturskolecentrum

Utredningen har undersökt hur ett centrum skulle kunna vara organiserat. Regeringen bedömer i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet bland annat för att kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses. Ett nationellt kulturskolecentrum med ansvar för att fördela statliga bidrag och för nationell uppföljning av de kommunala kulturskolornas verksamhet bör därför inrättas som en egen myndighet eller som en avgränsad verksamhet inom en statlig myndighet. Utredningen bedömer att självständighet och integritet är viktiga faktorer för att skapa och bibehålla legitimitet för ett nationellt kulturskolecentrum. Därmed krävs någon form av egen ledning och organisation. Även kontinuitet i verksamheten är nödvändig för att långsiktig kunskapsutveckling som motsvarar sektorns behov ska kunna uppnås. Detta fordrar en stabil finansiering, ett styr- och uppföljningsbart uppdrag och ett fast eget anslag. Ytterligare en faktor är förtroendekapital så att kommunerna upplever centrumet som vederhäftigt. En god förmåga att kunna kommunicera med forskningssektorn är också nödvändig för att kunna vara den tillförlitliga brygga mellan kulturskolor och forskningssektorn som utredningen eftersträvar. Här går vi närmare in på lämpligheten hos två olika statliga huvudmän, Statens skolverk och Statens kulturråd, liksom överväger om myndighetsformen vore lämplig.

Statens skolverk

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Kulturskolan kan, som tidigare redogjorts för, beskrivas som en kulturinstitution som bedriver utbildning i olika former. Därmed är det logiskt att analysera om ett nationellt kulturskolecentrum bör ha sin hemvist hos Skolverket. Inom Skolverket finns för närvarande *Nationellt centrum för läs- språk- och skrivutveckling* som verkar utan egna föreskrifter. Skolverket har erfarenhet av att fördela statsbidrag till kommuner vilket kommer att vara en uppgift för ett centrum. Skolverket har även erfarenhet av att hantera ansökningsprocesser vilket utredningen menar är en nödvändig kompetens för

ett centrum. Verket har vidare erfarenhet av att publicera material om forskning och metodutveckling. Kulturskolan är i formell mening ingen skolform och ligger därför av naturliga skäl utanför Skolverkets domän.

Att inrätta ett nationellt kulturskolecentrum inom Skolverket förutsätter ett tillägg i skollagen om att kulturskolan ska ingå i det allmänna skolväsendet. Som beskrivits tidigare är det utredningens bedömning att det är av vikt att kulturskolan utvecklar och fördjupar sin egen identitet i förhållande till och i samverkan med skola och andra samhällsinstitutioner. Utredningen menar att det är ett karaktärsdrag och en styrka för kulturskolan att vara en frizon för barn och unga³¹ som bygger på det personliga intresset och ett frivilligt engagemang. Ett i organisatorisk mening närmande till det obligatoriska skolväsendet, bör enligt utredningens mening därför undvikas.

Statens kulturråd

Kulturrådet är ansvarig myndighet inom det kulturpolitiska fältet och har, liksom Skolverket, erfarenhet av att fördela statsbidrag utifrån ett ansökningsförfarande, bland annat till kommuner. Efter att den så kallade kultursamverkansmodellen inrättades ansvarar Kulturrådet för att fördela cirka 1,2 miljarder kronor till regional kulturverksamhet.³² Genom detta arbete har Kulturrådet upparbetat en ökad regional och lokal kännedom tack vare de kulturplaner som bildar grund för bidragsfördelningen vilket utredningen menar kan gynna ett nationellt kulturskolecentrum. Kulturrådet har även erfarenhet av att publicera material om forskning och metodutveckling inom kulturområdet och arbetar även främjande. Inom Kulturrådet finns ingen centrubildning men däremot *Kansliet för Litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne* som leds av en separat kanslichef. Till kansliet är en särskild jury knuten i form av ett särskilt beslutsorgan som enligt egen förordning beslutar om litteraturpris till Astrid Lindgrens minne. Inom myndigheten finns även ett så kallat samverkansråd som har till uppgift att samordna

³¹ Kulturskoleutredningens enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

³² Prop. 2015/16, utgiftområde 17.

de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultur-samverkansmodellen. Det är regeringen som bestämmer vilka statliga myndigheter och nationella institutioner som ska ingå i samverkansrådet. Regeringen har beslutat om bägge organen i myndighetens instruktion.

Kulturrådets kompetens vad gäller professionell konst och kultur för barn, unga och vuxna är stor. Deras sakkunskap om barns och ungas eget skapande har ökat sedan Kulturrådet 2008 fick i uppdrag att fördela Skapande skola-bidraget. Regeringen beslutade hösten 2015 att ge Kulturrådet i uppdrag att fördela 100 miljoner kronor till kommuner med kulturskoleverksamhet i syfte att bidra till låga elevavgifter, göra den kommunala kulturskoleverksamheten mer jämlik och förbättra möjligheterna för barn och ungdomar att delta i verksamheten. Det innebär att Kulturrådet, i likhet med Skolverket, hittills i stor utsträckning saknat kunskap om kulturskolorna, men att Kulturrådet för närvarande upparbetar kunskap om sektorn.

Kulturrådets stora kulturkompetens i kombination med vanan av kommunala och regionala kulturdialoger och ansökningsförfarande gör att utredningen anser att Kulturrådet är lämplig värmyndighet för ett nationellt kulturskolecentrum.

Egen myndighet

Ytterligare ett alternativ är att inrätta ett centrum som en egen myndighet. Förutom medlemsföreningen Kulturskolerådet finns i dag ingen aktör som har en bred och upparbetad kännedom om kulturskolesektorn. Med en egen myndighet skulle möjligheterna vara goda att självständigt kunna bygga upp den specifika kompetens som behövs för uppdraget. Utredningen ser det som grundläggande att ett nationellt kulturskolecentrum kan uppnå en hög trovärdighet eftersom ny kunskap från det kommunala fältet ska samlas in och analyseras av en statlig part inom ett område som hittills varken haft någon nationell samordning eller reglering. Ett eget uppdrag, ledning och budget skulle borge för tydlighet och självständighet och minska risken för att med tiden tappa i integritet och legitimitet vilket en placering inom en myndighet skulle kunna innebära.

Till nackdel för en liten myndighet är att den är mer sårbar än en större och att overheadkostnader, som kostnader för central ekonomihantering och personalstöd, lokalkostnader och arkivering, blir relativt sett tyngre att bära jämfört med en större myndighet där kostnaderna kan fördelas över en större budget. Denna fråga hade 2006 års förvaltningskommitté i uppdrag att titta på och deras slutsats var att det saknas starkt stöd för att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på myndighetens storlek. Även om de administrativa kostnaderna var något högre i små myndigheter jämfört med stora och i vissa avseenden också mer sårbara, var sambanden inte särskilt tydliga. I stället kan andra faktorer än myndighetens storlek ha betydelse för kostnaderna och sårbarheten.³³

Utredningens slutsats

Kulturrådet har en hög kompetens inom barn- och ungdomskulturområdet, bidragshantering och en hög trovärdighet inom det kulturpolitiska området. Det är därför utredningens mening att ett nationellt kulturskolecentrum bör placeras inom Statens kulturråd.

Ledningsform

I enlighet med tidigare resonemang i detta kapitel, är faktorer som självständighet och integritet viktiga för att skapa och på sikt bibehålla legitimitet för ett centrum. Utredningen har konstaterat att verksamheten därför kräver någon form av egen ledning och organisation, en stabil finansiering, ett avgränsat styr- och uppföljningsbart uppdrag och ett fast eget anslag. Att placera ett nationellt kulturskolecentrum i form av ett så kallat särskilt beslutsorgan kan anses vara lämpligt för att tillförsäkra sig om verksamhetens oberoende från övrig förvaltning. Oftast utser regeringen ledamöterna i ett sådant organ. Ansvarsfördelningen mellan beslutsorganet och värmyndigheten liksom förhållandet mellan beslutsorganet och regeringen bör uttryckas tydligt och därför regleras i myndighetens instruktion.

³³ SOU 2007:107, s. 129.

Att låta verksamheten ingå i Kulturrådets övriga verksamhet med eget kansli och med en arvoderad referensgrupp som kan bidra till kvalitetssäkring vid bedömningen av ansökningarna är ett annat alternativ.

För att arbeta med ett för staten nytt kunskapsfält fordras en hög legitimitet gentemot kulturskolornas huvudmän kommunerna, vilket i sin tur förutsätter självständighet och integritet. Mot denna bakgrund förespråkar utredningen att ett nationellt kulturskolecentrum inrättas inom Kulturrådet i form av ett särskilt beslutsorgan.

Ett nationellt kulturskolecentrum bör efter sedvanlig beredningsprocess och tid för nödvändiga politiska beslut kunna starta tidigast den 1 januari 2018. En närmare kostnadsbedömning beskrivs i utredningens konsekvensanalys i kapitel 7.

6.4 Utvecklingsbidrag

Förslag: Ett nytt statsbidrag på 200 miljoner kronor inrättas för att främja utveckling av de kommunala kulturskolorna. Fördelning och uppföljning av statsbidraget ska vara en uppgift för ett nationellt kulturskolecentrum.

Utredningen har i uppdrag att föreslå insatser för att åstadkomma en mer jämlik och tillgänglig kulturskola. För att bidra till en sådan utveckling menar utredningen att en bredd av insatser är nödvändiga. Sektorn som helhet uppvisar stora variationer; ifrån de kommuner som saknar kulturskola till kommuner som aktivt bedriver ett systematiskt tillgänglighetsarbete med höga ambitioner. I synnerhet i små kommuner fyller kulturskolan en mycket viktig roll som plattform och motor för det övriga kulturlivet och andra samhällssektorer.

Det har under utredningens kartläggning och samråd med kulturskoleföreträdare blivit tydligt att behovet av utveckling är stora inom en rad områden. Det finns därför anledning att överväga att införa någon form av statligt bidrag. Sådana stödinsatser bör vara flexibla för att kunna möta olika typer av lokala behov. Under 2016 och 2017 kommer Kulturrådet att fördela 100 miljoner kronor årligen i syfte att bidra till låga elevavgifter, göra den kommunala

kulturskoleverksamheten mer jämlik och förbättra möjligheterna för barn och ungdomar att delta i verksamheten.³⁴ Utöver detta bidrag finns inga statsbidrag som specifikt riktas mot de kommunala kulturskolorna. Ett särskilt bidrag på 10 miljoner kronor till landets icke statliga kulturlokaler fördelas av Boverket.

Utredningen har undersökt vilken typ av bidrag som skulle kunna vara bäst lämpat för att bidra till att utveckla verksamheten. Generella statsbidrag används i systemet för kommunalekonomisk utjämning till att utjämna skillnader i intäkter eller strukturella förutsättningar. Utredningen bedömer att medel till utveckling av kulturskoleverksamhet inte skulle få önskad effekt som en del i de generella statsbidragen. Dessa bidrag är inte verksamhetsanknutna och syftar därför inte till att täcka kostnader som är kopplade till specifika insatser vilket även förhindrar en uppföljning av hur medlen använts.

En annan styrform är specialdestinerade statsbidrag som avser ett visst ändamål och utbetalas efter bedömning av en ansökan. Sådana kan ibland ses som en sorts första steg då staten försöker åstadkomma en förändring utan att behöva inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Om denna metod, efter att den prövats visar sig vara otillräcklig, kan staten ta till lagstiftning för att nå sitt mål. Ett exempel på ett sådant bidrag är statsbidraget till kulturell verksamhet i förskolan och skolan, kallat Skapande skola,³⁵ som en kommunal huvudman kan ansöka om. Den höga efterfrågan på detta bidrag indikerar att det finns ett stort kommunalt intresse för statliga medel avsatta för kulturella ändamål.³⁶ Trots att detta bidrag fördelas efter ett ansökningsförfarande, vilket förutsätter att tillräckliga resurser finns både kompetensmässigt och administrativt hos den sökande, har även mindre kommuner visat ett stort intresse för detta bidrag sedan dess start 2008.³⁷ Statskontoret menar att specialdestinerade statsbidrag kan vara lämpliga för att utveckla en viss verksamhet och att den är vanlig när mindre belopp fördelas. En sådan modell kan också ge utrymme för närhet till

³⁴ Förordning (2015:998) om statsbidrag till kommuner som bedriver musik- och kulturskoleverksamhet.

³⁵ Förordning (2007:1436) om statsbidrag till kulturell verksamhet i skolan.

³⁶ *Fördelning av medel till Skapande skola läsåret 2016/2017* (Kulturrådet, 2016).

³⁷ <http://www.kulturradet.se/sv/bidrag/Skapande-skola/Beviljade-bidrag/>

mottagarna och lokala variationer³⁸ vilket utredningen ser som positivt.

Med utgångspunkt i kommunens egna utvecklingsbehov har Göteborg sedan 2007 avsatt medel som kommunens kulturskolor kan ansöka om. För närvarande avsätts 5,5 miljoner kronor. Några utvecklingsområden som fått bidrag under 2015 har rört en breddad verksamhet, fortbildning och varierade undervisningsformer och arbetssätt.³⁹

Enligt utredningens mening finns det goda skäl för att inrätta ett statligt stimulansbidrag gentemot kulturskolan som kan möta den bredd av utvecklingsbehov som kommunerna i dag har. Utredningen bedömer att ett sådant specialdestinerat stimulansbidrag till kulturskoleverksamhet, som komplement till det egna ekonomiska åtagandet, kan öka barns och ungas förutsättningar att få tillgång till kulturskola av hög kvalitet, oavsett bostadsort och personlig bakgrund. Ett sådant bidrag kan även främja en ökad samverkan i sektorn.

Det finns anledning att särskilt belysa förhållandena för barn och unga i gles befolkade kommuner med långa avstånd till närmaste tätort. Sådana omständigheter får effekter både för barns och ungas resande och för de pedagogiska medarbetarna vars restider blir långa. Dessa kommuner kan även ha större svårigheter än andra kommuner att anställa kompetent personal. Några faktorer som glesbygdskommuner lyfter fram för att stärka tillgången till och utbudet av kultur är en förbättrad infrastruktur exempelvis vad gäller kollektivtrafik och transporter, men lyfter även fram att mer samverkan krävs liksom att den nya tekniken ska tas till vara.⁴⁰

Utredningen preciserar tre huvudområden som kan sägas sammanfatta de fält där utvecklingsbehoven bedöms vara som störst. Dessa överlappar varandra i olika grad, men även andra typer av förslag bör kunna tas i beaktande i bedömningarna. I den utvärdering som utredningen föreslår ska göras, tre år efter att utredningens förslag är fullt genomförda, bör dessa tre grupper ingå i utvärderingsunderlaget.

³⁸ Statskontoret, *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting* 2011:22.

³⁹ Avdelningen Fri konst och kultur, *Tjänsteutlåtande 2015-08-13* (Göteborgs stad, 2015).

⁴⁰ C. Lundström, *Kultur kan göra skillnad! En termometer och receptsamling om kultur i glesbygdstäta kommuner*. (Östersund: Glesbygdsverket, 2009).

- Breddning av konstområden
- Inkludering och tillgänglighet
- Pedagogisk utveckling

Inom dessa områden är det utredningens bedömning att insatser för att öka möjligheten för barn och unga med intellektuella eller fysiska funktionsnedsättningar att delta, ska prioriteras särskilt.

Utredningen menar att det i övrigt är de lokala behoven som ska styra och att bredden av insatser som kan beviljas medel bör vara stor.

Utformning av ett utvecklingsbidrag

En kommun eller kommuner i samverkan föreslås kunna söka bidraget. Även en samordnande funktion på regional nivå kan i samverkan med kommuner ansöka om utvecklingsbidrag. På så sätt kan själva ansökningsförfarandet underlättas för kommunerna. Däremot bör inte den regionala nivån enskilt kunna ansöka om utvecklingsbidrag eftersom utgångspunkten ska vara de kommunala behoven. Ett sådant bidrag bör kunna riktas mot initiativ som rör utveckling av en kulturskola inom en kommun, till utvecklingsprojekt där flera kommuner samverkar eller till bredare samverkansinsatser där andra kulturinstitutioner eller andra relevanta aktörer ingår.

Det finns flera sätt att förankra och bedriva ett strukturerat kulturskolearbete och ett sätt kan vara att utgå ifrån en handlingsplan. Ett kriterium för att bidraget ska uppnå sitt syfte är att de föreslagna insatserna är väl förankrade hos den eller de kommuner som söker och utredningen menar därför att till ansökan bör bifogas en strategisk handlingsplan som tagits fram med för verksamheten berörda parter. I en sådan bör de förutsättningar som kulturskolan bygger sin verksamhet både på kort och på lång sikt beskrivas och hur man avser att öka verksamhetens tillgänglighet och inkludering utifrån ett ungt medborgarperspektiv. Handlingsplanen bör också beskriva hur barn och unga görs delaktiga och får inflytande på kulturskolans verksamhet. Erfarenheter från det statliga bidraget Skapande skola visar att handlingsplaner

kan öka medvetenheten om kultur och att kommunernas vilja att satsa på kultur har ökat över tid.⁴¹ En handlingsplan kan användas lokalt i ett kvalitativt uppföljningsarbete såväl med medarbetarna som på politisk nivå.

Ytterligare en förutsättning för att få del av bidraget är att kulturskolan ska erbjuda eller ha för avsikt att erbjuda, verksamhet inom minst tre konstområden. Utredningen menar att det är angeläget att den utveckling mot kulturskolor som inleddes under det sena 1980-talet, men som avstannade på grund det påföljande decenniets ekonomiska kris, åter tar fart. Det är fortsatt omkring 30 procent av landets kulturskolor som enbart erbjuder verksamhet inom musikområdet. För att möta barns och ungas olika intressen är det angeläget att kommuner inom ramen för kulturskolan kan erbjuda högkvalitativ verksamhet till en skälig kostnad inom fler konstområden. Ofta erbjuds andra konstuttryck av andra aktörer men med kommunen som huvudman. Att samlat kunna erbjuda sådana verksamheter inom ramen för kulturskolans verksamhet skulle ge barn och unga och deras föräldrar en bättre överblick av det samlade kulturutbudet. Utvecklingsbidrag bör därför kunna användas för att exempelvis ta fram förstudier som visar på hur en sådan utveckling kan komma till stånd.

Det nationella kulturskolecentrumet föreslås fördela bidraget efter en bedömning av inkomna ansökningar. Ett bidrag bör kunna ges för maximalt tre år och till ansökan ska som ovan beskrivits, en handlingsplan för kulturskolan bifogas. Bidraget bör omfatta 200 miljoner kronor inklusive viss administration av bidraget. Fördelning och användning av bidraget bör årligen följas upp av det nationella kulturskolecentrumet och ligga till grund för en analys av utvecklingen inom sektorn. Utifrån en sådan analys bör centrumet genomföra olika typer av breda främjandeinsatser för att sprida erfarenheter och belysa för sektorn centrala frågor.

En förordning som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 bör styra fördelningen av utvecklingsbidrag.

⁴¹ Katja Lindqvist och Roger Blomgren, *Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola* (Lunds universitet, 2016).

6.5 Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola

Förslag: Ett nytt statsbidrag till kulturskoleverksamhet ska inrättas i form av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag om sammanlagt 10 miljoner kronor. Kommuner med liten folkmängd samt låg befolkningstäthet (hög invånardistans) ska kunna rekquirera 500 000 kronor i bidrag förutsatt ett ekonomiskt eget åtagande på minst 50 procent av beloppet.

Det föreslagna nationella kulturskolecentrumet ska ansvara för att fördela bidraget.

Kommunernas uppgifter anges i kommunallagen och i lagen om kommunala befogenheter jämte olika speciallagstiftningar. Att bedriva kulturskola är ett frivilligt åtagande som faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Regeringens utgångspunkt är att alla barn oavsett bakgrund ska ges möjlighet att utöva kultur. Den kommunala kulturskolan ger barn och ungdomar möjlighet till kulturutövande och till att utveckla sina skapande förmågor.⁴²

Den stora majoriteten av Sveriges kommuner bedriver kulturskola. I de kommuner där en sådan saknas är barns och ungas möjligheter att utöva kultur sämre än i de kommuner som bedriver kulturskola. Utredningens kartläggning visar att under de senaste tjugo åren är det ett tjugotal kommuner som någon gång har lagt ner sin verksamhet.⁴³ Majoriteten av dessa är landsbygdskommuner som är mycket avlägset,⁴⁴ eller avlägset belägna⁴⁵ enligt den kommunindelning som Tillväxtanalys tillämpar. Flertalet har liten befolkning och är glest befolkade. Visserligen finns kulturskolor med stor verksamhetsbredd och många deltagare även i denna typ av kommuner eftersom det, som tidigare beskrivits, inte bara är ekonomiska förutsättningar som avgör barnkulturens ställning i en kommun utan även traditioner på orten, eldsjälar och politikens kulturintresse inverkar. Sådana faktorer ser utredningen som

⁴² En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Dir. 2015:46.

⁴³ Uppgift från Kulturskolerådet 2016.

⁴⁴ Kommuner med minst 50 procent av befolkningen i rurala områden och mindre än 50 procent av befolkningen med mindre än 45 minuters resväg med bil till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

⁴⁵ Kommuner med hela befolkningen i rurala områden och med minst 90 minuters genomsnittlig resväg med bil till en agglomeration med minst 50 000 invånare.

svårare att påverka medan ett ekonomiskt incitament skulle kunna bidra till en reell utveckling.

I Tillväxtanalys rapport om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder poängteras kulturskolans betydelse. Flera av de intervjuade kommunerna vill ha stöd till kulturskolans verksamhet på mindre orter.⁴⁶ Enligt den parlamentariska landsbygdskommitténs delbetänkande finns det skäl för att främst rikta in det fortsatta arbetet för att förbättra förutsättningarna för utveckling och tillväxt till de glesa och mycket glesa landsbygderna eftersom utmaningarna är störst där.⁴⁷

Inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningssystemet ingår ersättning för administration som en delkomponent.⁴⁸ Sådan ersättning utgår till kommuner med litet invånarantal och låg befolkningstäthet. Orsaken är att lönekostnaden för administrativ personal har ett starkt samband med kommunernas kostnadsnivå och folkmängd. För kommuner med färre än 8 000 invånare stiger kostnaderna med fallande kommunstorlek och för kommuner med färre än 5 000 invånare förstärks sambandet ytterligare. Även de geografiska förutsättningarna påverkar de administrativa kostnaderna.⁴⁹ Utredningen menar att dessa faktorer även har stor inverkan på kommuners förmåga att bedriva kulturskoleverksamhet.

Om ett ekonomiskt bidrag införs bör dess syfte enligt utredningens bedömning vara att bidra till att starta kulturskoleverksamhet eller att förstärka verksamheten. Bidragets uppföljning bör vara enkel för att administrationen av bidraget ska vara så liten som möjligt. Det saknas i dag säkerställda och jämförbara uppgifter på vad kulturskola kostar per elev eftersom varje kommun utifrån lokal tradition och politiska mål beslutar om vad verksamheten omfattar och innebär. Det gör att de ekonomiska redovisningarna beskriver olika saker från kommun till kommun. I vissa kommuner innebär verksamheten att erbjuda enbart frivillig fritidsverksamhet medan andra bedriver kulturskoleverksamhet i hög utsträckning integrerad med den obligatoriska grundskolan och ytterligare andra

⁴⁶ *Kultur gör skillnad! Livskraft och attraktivitet – om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder*. PM 2015:14. (Tillväxtanalys, 2015).

⁴⁷ SOU 2016:26.

⁴⁸ Förordning om ändring i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. 2013:976.

⁴⁹ *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen* SOU 2011:39.

erbjuder verksamhet även till vuxna deltagare, förutom till barn och unga, för att bara nämna några exempel. Detta leder till att kommunerna även redovisar verksamheterna utifrån olika premisser. Möjliga felkällor redovisningsmässigt kan exempelvis vara hur kommuner fördelar kostnaderna för lärarlöner på respektive verksamhet när musiklärartjänster delas mellan den obligatoriska skolan och kulturskolan, eller sätten som kommuner hanterar och redovisar kulturskolans lokalkostnader vilket varierar stort. Därför menar utredningen att bidraget bör följas upp genom återrapportering av antalet ökade tjänster och elevplatser.

Frågan är vilken typ av bidrag som skulle få bäst effekt för att kulturskoleverksamhet kan starta respektive förstärka verksamheten i sådana kommuner. Staten kan fördela bidrag till kommunerna inom ramen för de generella statsbidragen. Det särskilda utjämningsystemet syftar till att kunna ge kommunerna ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare likvärdig service, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Det är utredningens bedömning att ett ökat bidrag via de generella statsbidragen inte skulle uppnå önskad effekt eftersom sådana bidrag inte är verksamhetsanknutna. De syftar inte till att täcka kostnader som är kopplade till specifika insatser vilket även skulle förhindra en uppföljning av medlens användning. Dessutom gör det begränsade mottagarurvalet att ett statsbidrag i sådan form knappast skulle få någon verkan.

I stället förespråkar utredningen att ett specialdestinerat statsbidrag bör införas. Specialdestinerade statsbidrag har föreslagits av flera tidigare utredningar⁵⁰ men aldrig kommit att genomföras. Utredningen menar att ett sådant stöd bör kunna ges under en begränsad tidsperiod eftersom kulturskoleverksamhet är ett i grunden kommunalt åtagande som inte ska bäras av statlig finansiering. Ett stöd under fem år bör vara en tillräcklig tidsperiod för en kommun att starta alternativt förstärka sin verksamhet. På fem år ges en kommun möjlighet att bygga upp och bemanna, skapa kännedom om verksamheten lokalt, etablera potentiella samverkansformer med andra kulturaktörer på kommunal eller regional nivå och förankra hur verksamheten ska bedrivas.

⁵⁰ SOU 1946:11; SOU 1954:2; SOU 1968:15; SOU 1972:66.

Ett sådant statsbidrag föreslås förutsätta ett eget ekonomiskt åtagande för att uppnå ett förstärkt ansvarstagande för kulturverksamheten lokalt och ge en större förankring, jämfört med en verksamhet som är avhängig enbart statlig finansiering. Ett eget ekonomiskt åtagande kan också minska risken för att de kommunala medlen dras in när de statliga bidraget upphör. Ett eget ekonomiskt åtagande gör även en värdefull volymökning möjlig. En negativ konsekvens av tillfälliga statsbidrag är att planeringen av den ekonomiska styrningen påverkas eftersom det innebär en viss ryckighet i verksamhetens finansiering och dess planering. Utredningen menar att den kommun som får bidrag under maximalt fem år bör under denna period ha möjlighet att etablera långsiktiga former för verksamheten.

Majoriteten av de kommuner som skulle vara berättigade till ett bidrag har en anslagspost för kulturskola. Dessa avsätter redan medel till verksamheten och ett krav på eget ekonomiskt åtagande skulle därmed inte innebära någon ökad ekonomisk påfrestning. För de kommuner som inte bedriver kulturskola krävs däremot ett ekonomiskt tillskott för att få del av bidraget.

Utformning av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag

För att ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag ska vara attraktivt för mindre kommuner med begränsade administrativa resurser krävs ett förenklat bidragsförfarande. Utredningen föreslår att invånarantal och så kallad invånardistans ska vara de kriterier som avgör om en kommun är berättigad att rekvirera ett bidrag. Motsvarande kriterier föreslås användas vid uppföljning av bidraget liksom att kulturverksamhet bedrivs. Kommunen föreslås återrapportera verksamheten mätt i antal anställda och antal elevplatser.

Specialdestinerade statsbidrag kan utgå ifrån olika typer av nyckeltal eller andra fördelningsmodeller. För att få avsedd effekt bör ett sådant bidrag ha tillräcklig omfattning men vara av en storlek som ändå möjliggör för en övergång till en långsiktig verksamhet i kommunal regi när de statliga medlen inte längre ges. I detta fall beräknar utredningen att ett belopp på 500 000 kronor bör fördelas oavsett kommunstorlek eftersom ett mindre belopp sannolikt får för begränsad effekt och att ett större belopp skulle försvåra

den kommunala ekonomiska planeringen när de statliga medlen inte längre utgår.

För att underlätta för kommunernas långsiktiga planering föreslås bidraget kunna rekvireras för som längst tre år i taget. Kvarstår kommunens behov efter denna period bör kommunen vara berättigad att söka samma bidrag för maximalt två år så till vida att kommuner uppfyller de krav som ställs på den sökande.

Det är utredningens bedömning att krav på ett eget ekonomiskt åtagande från kommunens sida bör ställas. En sådan modell kan bidra till ett ökat kommunalt engagemang och bättre lokal förankring. För att beräkna omfattningen av detta bidrag har utredningen utgått ifrån att behoven är som störst i tio till tjugo kommuner vilka bör ha möjlighet att rekvirera 500 000 kronor vardera förutsatt ett eget ekonomiskt åtagande om minst 50 procent.

Utredningen bedömer att kommuner med liten befolkning och med låg befolkningstäthet kan ges bättre förutsättningar att bedriva kulturskola av hög kvalitet genom att ett sådant statsbidrag inrättas och genom den ökade samverkan som utredningens övriga förslag möjliggör.

Att fördela och följa upp detta bidrag föreslås vara en uppgift för det nationella kulturskolecentrumet. En förordning föreslås styra utformningen av detta statsbidrag som bör uppgå till totalt 10 miljoner kronor.

En förordning som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 bör styra bidragets fördelning.

6.6 Bidrag till nationell spetskompetens

Förslag: Ett nytt statsbidrag ska inrättas i form av ett statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens på 5 miljoner kronor. Fördelning och uppföljning av statsbidraget ska vara en uppgift för ett nationellt kulturskolecentrum.

Utredningen kan konstatera ett behov av att utifrån barns och ungas perspektiv bättre ta vara på de ungdomar som vill fördjupa sitt konstnärliga intresse på en mer avancerad nivå. Utredningens underlag visar att kulturskolor på flera orter har etablerat särskilda

program för de ungdomar som vill fördjupa sig inom någon konstform vilket är positivt. Ändå menar utredningen att behoven är större och möjligheterna begränsade för ungdomar att på en avancerad nivå möta professionellt verksamma och under kortare perioder få arbeta och skapa tillsammans med dessa. Utredningen menar att initiativ där konstnärligt nyskapande integreras är särskilt intressanta. Denna typ av spetskompetensinriktning, som är under utveckling exempelvis i Vänersborg, ser utredningen positivt på.

Utredningen föreslår därför att ett nytt statsbidrag inrättas i ett sådant syfte. Verksamheten ska vara öppen för specialintresserade ungdomar från hela landet. Kommuner, eller kommuner tillsammans med landsting, som har kapacitet att ta ett sådant nationellt ansvar för spets och fördjupning bör ha möjlighet att ansöka om bidraget. En sådan verksamhet föreslås, förutom att inbegripa en eller flera kulturskolor, även ta vara på andra aktörers kompetens och bygga på ett brett samarbete som inkluderar universitet eller högskola, det professionella kulturlivet eller, där det är möjligt, även gymnasieskolor med spetsutbildningar.

Utredningen menar att ett eget ekonomiskt åtagande motsvarande det sökta bidraget bör tillämpas för att uppnå ett förstärkt ansvarstagande för kulturverksamheten. På så sätt kan en större förankring åstadkommas jämfört med en verksamhet som är avhängig statlig finansiering enbart. Det gör även en värdefull volymökning möjlig.

Ett sådant bidrag bör kunna sökas för en treårsperiod och omprövas utifrån en helhetsbedömning av inkomna ansökningar. Eftersom det sannolikt kommer att ta tid innan lämpliga strukturer byggts upp som motsvarar bidragets krav, kan bidraget behöva anpassas; från 2 miljoner kronor år ett till 5 miljoner kronor år två. Det nationella kulturskolecentrumet föreslås ha i ansvar att fördela och följa upp användningen av detta bidrag samt sprida de erfarenheter som växer fram.

En förordning föreslås styra fördelningen av statsbidraget som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

6.7 Bidrag till regional samordning

Förslag: 10 miljoner kronor ska tillskjutas vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet förordning (2010:2012) i syfte att förstärka samordningen av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå. En sådan ny inriktning av bidraget förutsätter ett tillägg om kulturskoleverksamhet i bidragets förordning.

Bidraget ska fördelas och följas upp i enlighet med den statliga fördelningen av regionala kulturbidrag.

Utifrån de samråd med kulturskolechefer och företrädare för den kommunala respektive regionala förvaltningsnivån och den kartläggning utredningen genomfört, har ett stort behov av en förstärkt infrastruktur i syfte att främja samverkan blivit tydligt. Även Sveriges Kommuner och Landsting har identifierat ett behov av samordning på regional nivå för att även de regionala kulturinstitutionerna ska kunna vara delaktiga i ett utvecklingsarbete där staten, de kommunala kulturskolorna, skola, förskola och det lokala kultur- och föreningslivet medverkar.⁵¹ I Tillväxtanalys rapport om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder poängteras kulturskolans betydelse och att kommunerna önskar ett regionalt engagemang i kulturskolorna i likhet med folkbiblioteken.⁵² Det påpekas att det är svårt att rekrytera personal med rätt kompetens så eleverna har likvärdiga möjligheter som i större städer.

Vad sektorn efterfrågar uppfattar utredningen som en sammanhängande kedja av samverkan med tydlig ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer, det vill säga stat, landsting och kommun där respektive kompetenser och uppdrag tas till vara utifrån ett gemensamma bästa. En del i denna kedja föreslår utredningen ska åstadkommas genom ett bidrag riktat mot landstingen för en regional samordning. I likhet med hur regional biblioteksverksamhet har stor betydelse för folkbiblioteken menar utredningen att en ökad samordning kan främja kulturskolornas utveckling väsentligt.

⁵¹ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ställningstagande angående kommunala kultur- och musikskolor* (SKL, 2016).

⁵² *Kultur gör skillnad! Livskraft och attraktivitet – om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder*. PM 2015:14. (Tillväxtanalys, 2015).

Det kan vara svårt att frigöra resurser från en enskild kommun för att bidra till ökad interkommunal och regional samverkan, både sett till förmåga och mandat. Däremot kan en regional aktör, som verkar utifrån ett kommungemensamt uppdrag, ha en helhetssyn och överblick som är svår att uppnå för en kulturskola i en enskild kommun. De samlade kulturresurserna i ett län är stora. Genom att bättre nyttja denna potential kan barns och ungas tillgång till ett varierat och brett kulturskoleutbud öka.

I flera delar av landet har initiativ för närmare samarbeten påbörjats och det är i synnerhet det initiativ kallat *En regional kulturskola* i Västmanlands län som har inspirerat utredningen till detta förslag. Där har en ökad samordning uppnåtts med utgångspunkt i ett gemensamt behov av samarbete. Utredningen menar att många av de utmaningar som kommunerna står inför i dag bättre kan mötas genom att kommuner ges bättre förutsättningar för samverkan kommuner emellan och med den regionala nivån.

I varje län, förutom i Stockholms län, tillämpas sedan 2011 den så kallade kultursamverkansmodellen för att fördela statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Modellen förutsätter en lokal dialog mellan politiker och kulturaktörer, vilket har lett till samtal som företrädare för staten, landsting och kommuner deltar i på olika nivåer. Även om kulturskolornas finansiering är kommunal och därför inte ingår i de medel staten fördelar genom denna modell, har flera län ändå lyft fram kulturskolorna i de underlag som ligger till grund för den statliga medelsfördelningen inom modellen. Parterna har insett vad en ökad samverkan mellan kulturskolan och andra institutioner och aktörer inom kulturområdet, med landstinget som huvudman, kan betyda för att stärka barns rätt till kultur. Inte minst lyfts de så kallade länskonsulenterna och deras främjandeuppdrag gentemot barn och unga fram.

En annan typ av samverkan förekommer kommuner emellan i syfte att utifrån gemensamma utvecklingsbehov hitta nya arbetsätt. Dessa olika intentioner ser utredningen mycket positivt på eftersom det tyder på en öppenhet från kommuner och landsting och en insikt om hur ett ökat samarbete ömsesidigt kan gynna verksamheterna.

Samverkan fördelaktig ur många perspektiv

Utredningens samråd har visat att en strukturerad och förstärkt samverkan kan vara fördelaktigt utifrån flera aspekter. Sett utifrån ett barnperspektiv kan en ökad samverkan ge barn och unga ökad tillgång till flera uttrycksformer genom att de får ta del av andra kommuners eller regionala kulturinstitutioners kompetens som den egna kommunen saknar. När den lokala kulturskolan har svårt att tillgodose deltagarnas önskemål om fördjupning inom ett smalt kulturområde, kan ett samarbete ge nya möjligheter. Barns och ungas behov av att skapa tillsammans i ett större socialt sammanhang kan vara svårt att möta för en enskild kulturskola men genom ett samarbete med andra kommuner, eller med länsmusiken eller motsvarande aktör på länsnivå, kan exempelvis en ungdomssymfoniorkester eller ett filmproduktionsteam vara fullt realiserbart. Inte minst kan gemensamma läger och projekt genomföras i form av samarbeten med länets kulturaktörer. En ökad bredd i verksamheten kan även uppnås genom en ökad samverkan med det fria kulturlivet eller kulturaktörer som exempelvis bibliotek, konstmuseum, dansskola, teaterförening eller barnkulturcentra.

En fungerande kollektivtrafik är ett annat samverkansområde som, i synnerhet för barn på landsbygden, kan vara nödvändig för att kunna vara del av kulturlivet både i sin egen kommun, men även i andra närliggande kommuner (se avsnitt 6.10.2). En annan viktig tillgänglighetsfråga som lyfts fram under samråd med kulturskolorna rör hur ungdomar som går i gymnasiet i en annan kommun än hemkommunen ska kunna delta i kulturskolan i direkt anslutning till skoldagen. Generellt ser utredningen ett stort behov av en ökad diskussion om och samverkan kring trafikfrågor kopplat till barns och ungas fritid med målet att åstadkomma bättre transportmöjligheter för barn och unga. Dagens system bygger ofta på föräldrars eller närståendes möjligheter att ge skjuts, vilket är ett stort problem för barn och unga i glesbygd men även i storstads-kommuner.

Utifrån ett personalperspektiv ser utredningen att sektorn ger uttryck för ett stort behov av kompetensutveckling. Det är ett område där de enskilda kommunerna lätt kan komma till korta medan en regional aktör i samarbete med kulturskolorna har förmåga att, utifrån ett helhetsperspektiv, utgå ifrån det samlade

behovet och erbjuda olika typer av kunskapshöjande insatser. Seminarier och gemensamma fortbildningsprojekt kan genomföras regelmässigt och bekostas gemensamt. Några andra områden som utredningen har identifierat som lämpliga för ökad samverkan är omvärldsanalys och metodutveckling. Även frågor om inkludering och arbetssätt; det vill säga hur alla barn, oavsett bakgrund eller funktionsnedsättning, kan få kännedom om och känna sig representerade i sin kulturskola. Andra kompetensbehov har rört hur den nya tekniken till fullo kan användas för att komma alla inom sektorn till nytta. Kunskapsbehovet är även stort vad gäller att veta hur kulturskolan kan använda IT som ett vardagligt redskap i undervisningen för att kommunicera med barn och unga eller för att överbrygga stora avstånd i glesbygd. Även kunskapen om hur den nya tekniken kan användas för digitalt skapande eller om sätt för att öka barns inflytande är än så länge begränsad.

Kulturinstitutioner på regional nivå och länskonsulenter bär på stor kompetens som kan tas till vara genom att nya former för fortbildning av kulturskolans personal etableras utifrån de lokala behoven. Utredningen har uppfattat att möjligheten för kompetensutveckling inom olika konstområden varierar stort mellan kommunerna. Genom en ökad samverkan med länsmusiken eller andra orkestrar kan exempelvis musikpedagoger få ökade möjligheter att träna sitt hantverk. Kommunikation och samverkansprojekt med universitet och högskolor i form av skraddarsydd utbildningar för kulturskolans personal, liksom kontakter med nationella kulturinstitutioner kan underlättas genom en samordnande funktion på en övergripande nivå.

Genom ett ökat samarbete kommuner emellan kan kulturskolor ges former för att dela med sig av sitt kunnande och sina erfarenheter. Många kommuner har problem med att rekrytera nya medarbetare liksom att skapa attraktiva tjänster. En strukturerad samverkan mellan kommuner kan underlätta för kommuner att dela eller köpa tjänster. Ett sådant exempel är Fyrbodals kommunalförbund där fjorton kommuner samverkar bland annat inom barn- och ungdomskulturområdet. Utifrån resultaten från en undersökning av barns och ungas intresse för dans har nya former för samverkan etablerats i form av en särskild personalpool. Genom att samutnyttja de sex danspedagoger som är anställda inom en av kommunerna kan kommunalförbundets övriga medlemmar köpa dans-

pedagogtjänster. Denna modell har stora fördelar jämfört med att varje kommun skulle äga denna kompetens, både för kommunerna och för den enskilda pedagogen som får ett kollegium och möjlighet till heltidsanställning. Allra viktigast är denna strukturförändring för intresserade barn och unga som får tillgång till en större bredd av konstuttryck och möjligheter till fördjupning.

Sett utifrån ett kultur- och utbildningsperspektiv kan en utvecklad samverkanskedja från kulturskola till professionella kulturverksamheter och högskolor innebära ett bättre resursutnyttjande och att en ung publik möter konsten. Dessa möjligheter har förts fram under utredningens samråd med företrädare för de nationella orkestrarna. Att låta barn och unga få uppleva olika konstuttryck på professionell nivå kan bidra till att öka deras intresse för klassisk musik, men även för dans eller andra konstområden. Genom formaliserade uppdrag åt exempelvis länsmusiken, läns museer eller läns-teatrar att samverka med kulturskolor kan förbättrade villkor ges för ett långsiktigt och strukturerat samarbete.

Struktur för ökad samverkan

Flera faktorer är betydelsefulla för en fungerande samverkan och några i synnerhet; en god förankring, en samsyn på mål och ansvarsfördelning och en vilja att komma över svårigheter som kan finnas i synen på den andra parten. I Västmanlands län har kommunala kulturskolor som ingår i länet tillsammans med kommunala och regionala kulturinstitutioner, länskonsulenter och andra relevanta parter, identifierat utvecklingsbehov och att de utifrån gemensamt framtagna dokument – men utifrån vars och ens respektive uppdrag – ska främja barns och ungas tillgång till kultur av hög kvalitet. Det är utredningens mening att för att en sådan nära samverkan ska vara hållbar krävs långsiktiga strukturer med fast finansiering.

Det är visserligen inte en uppgift för staten att råda över hur kommuner och landsting samverkar. Men staten kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för att samverkan på frivillig grund ska komma till stånd. Staten finansierar regionala kulturverksamheter tillsammans med landstingen och eftersträvar en god användning av resurserna. Att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur uttrycks även av de nationella kulturpolitiska målen som är

styrande för staten och vägledande för kommuner och landsting.⁵³ Därför föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag bör inrättas för att göra en förstärkt samordning av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå möjlig.

Organisatoriska frågor och uppföljning

Till skillnad från folkbiblioteken, där traditionen av främjande stödfunktioner är lång, både genom olika typer av statsbidrag och genom länsbibliotek som har en rådgivande och samordnande roll, har inga statsbidrag förekommit mot den regionala nivån med syftet att främja kulturskoleutveckling. I stället har kulturskolorna på gott och ont bedrivit sin verksamhet utifrån de lokala förutsättningar som stått till buds. Att bidra till en förstärkt regional samordning ser utredningen som en del i den infrastruktur som är nödvändig för att få till stånd en långsiktig och stabil utveckling av de kommunala kulturskolorna.

Utredningen föreslår att 10 miljoner kronor tillskjuts vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet förordning (2010:2012) i syfte att förstärka samordningen av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå. En sådan ny inriktning av bidraget förutsätter ett tillägg i bidragets förordning om *kulturskoleverksamhet* som ett nytt verksamhetsområde. Det föreslagna beloppet har beräknats utifrån 0,5 miljoner kronor för vardera av landets tjugo landsting och Gotlands kommun. Bidraget bör fördelas och följas upp i enlighet med den statliga fördelningen av regionala kulturbidrag. I de råd för uppföljning som Kulturrådet tagit fram för regionala kulturbidrag bör ett tillägg göras om återrapportering av kulturskoleverksamhet.

Det är de samverkande parterna i fråga som avgör vilken organisationsform som tillämpas. I kommunallagen regleras i 3 kap. 3 § och 20 § om Kommunernas och landstingens organisation, de kommunala samverkansformerna kommunalförbund eller gemensam nämnd. Statsbidraget bör med tiden anpassas utifrån de nya organisatoriska förutsättningar som ges med anledning av kommande förslag från Indelningskommittén (Fi 2015:09).

⁵³ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10: KrU5, rskr. 2009/10:145.

Det föreslagna nationella kulturskolecentrumet (avsnitt 6.3) bör ha en samordnande och stödjande roll i förhållande till de samordnande former som landstingen väljer att inrätta och därutöver följa hur arbetet med de regionala kulturplanerna fortskrider i samverkan med ansvariga på Kulturrådet.

En förordning som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 bör styra bidragets fördelning.

6.8 Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Bedömning: Det är utredningens bedömning att kommunernas nuvarande och framtida kompetensförsörjning vad gäller kulturskolan är bristfällig på grund av en avsaknad av utbildningar som är särskilt anpassade för kommunernas behov med en pedagogisk grund i kulturskolans särart.

Utredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder för hur försörjning av lärare som ska undervisa i den kommunala kulturskolan kan säkras i framtiden. Frågan är central för kulturskolesektorn och har lyfts fram som en prioriterad fråga under samtliga samråd.

Den kommunala kulturskolan är inne i ett brytningsskede som utmärks av en strävan efter ett breddat utbud av kulturuttryck och en ökad inkludering av barn och unga. Samtidigt står kommunerna under de närmaste åren inför stora behov av nyanställningar i kulturskolorna på grund av lärarkårens höga genomsnittliga ålder. De lärare som nu anställs kommer att prägla kulturskolornas inriktning under lång tid framöver. Under senare år syns en tendens att många kommuner prioriterar personal med lärarlegitimation vid nyanställningar. Utredningen ser därför en risk för att personer med konstnärlig högskoleutbildning, men utan lärarexamen, ges sämre anställningsmöjligheter, vilket på sikt kan bidra till en urholkning av kulturskolans grundläggande konstnärliga karaktär.

Kommunerna har behov av flera och förstärkta utbildningsvägar för att uppnå tillräcklig kompetens för den varierade kulturskoleverksamhet de bedriver.

Begränsningar i befintliga utbildningar

Kulturskolorna har sitt ursprung i en verksamhet inriktad mot endast musik. På motsvarande vis har kulturskolorna till stor del rekryterat sina pedagoger från högre musikutbildning. Under senare år har forskare inom området lyft ett antal problematiska aspekter när det gäller svensk musikutbildning i relation till elevers och studenter bakgrund. De studenter som rekryteras till högre musikutbildning har liknande bakgrund, inte endast socioekonomiskt och sociokulturellt, utan att de även har liknande förberedande utbildningar. Denna rekrytering liknas vid en slutet utbildningscykel⁵⁴ som kan beskrivas som en traderande kedja där kulturskolan är den första länken. Nästa länk är grundskolans klasser med uttalad musikprofilering och antagningsprov i musik. Sedan följer gymnasieskolans estetiska program, därefter folkhögskola med musikinriktning och slutligen högre musikutbildning där studenterna undervisas av lärare som själva genomgått samma utbildningskedja. Ett sådant slutet kretslopp tenderar att leda till att etablerade normer och kvalitetsuppfattningar i undervisningen oflekterat reproduceras år från år. Mer specifikt har denna trädning lyfts fram som problematisk när det gäller frågor om genus,⁵⁵ bedömning,⁵⁶ musikalisk genreinriktning⁵⁷ men även hur denna trädning verkar som ett motstånd i förändringsprocesser.⁵⁸ För unga människor, som inte genomgått denna utbildningscykel, blir det svårt att

⁵⁴ S. Brändström, & C. Wiklund, *Två musikpedagogiska fält: En studie om kommunal musikskola och musikleärarutbildning* (Umeå universitet, 1995); C. Bouij, "Musik – mitt liv och kommande levebröd": en studie i musikleärares yrkes socialisation (Göteborgs universitet, 1998); S. Bladh, *Musikleärare – i utbildning och yrke En longitudinell studie av musikleärare i Sverige* (Göteborgs Universitet, 2002); P. G. Woodford, *The social construction of music teacher identity in undergraduate music education majors*, I R. Colwell & C. Richardson (Red.), *The new handbook of research on music teaching and learning*: 675–694 (Oxford University Press, 2002); E. Georgii-Hemming, *Berättelsen under deras fötter – Fem musikleärares livshistorier* (Örebro universitet, 2005).

⁵⁵ C. Borgström Källén, *När musik gör skillnad. Genus och genrepraktiker i samspel* (Göteborgs universitet, 2014).

⁵⁶ O. Zandén, *Samtal om samspel Kvalitetsuppfattningar i musikleärares dialoger om ensemblespel på gymnasiet* (Göteborgs universitet, 2010).

⁵⁷ A. Gullberg, *Skolvägen eller garagevägen. Studier av musikalisk socialisation* (Musikhögskolan i Piteå, 2002); K. Holmberg, *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* (Lunds universitet, 2010); M. Nerland, *Instrumentalundervisning som kulturell praxis. En diskursorientert studie av hovedinstrumentundervisning i høyere musikkutdanning* (Oslo Universitet, 2003).

⁵⁸ B. Olsson, *SÅMUS en musikutbildning i kulturpolitikens tjänst? En studie om en musikutbildning på 1970-talet* (Göteborgs universitet, 1993).

kvalificera sig till en plats inom högre konstnärlig utbildning. Motsvarande problematik kan tänkas existera även inom övriga konstarter, men det är inom musikområdet som forskning lyft fram denna problematik.

Kulturskolan växte fram i nära symbios med skolan vilket har präglat arbetssätt och pedagogernas kompetens Kulturskolan och skolan har som beskrivits i avsnitt 5.1 många likheter men kulturskolan har också egna särdrag, som ett frivilligt deltagande, en läroplanslös verksamhet och en flexibilitet som utgår från barnets perspektiv genom hänsyn till barns och ungas egna intressen. Även dess bredd vad gäller konstområden och de publika aktiviteter som synliggör kulturskolan i det övriga samhället, är utmärkande för kulturskolan. Kulturskolan anses också av många barn och unga vara en frizon och en social mötesplats⁵⁹ som får sin legitimitet tack vare dess frivillighet och en demokratisk grundsyn om allas rätt till kultur. Detta är en särart som utredningen menar är unik för kulturskolan. Kulturskolan efterfrågar pedagogiskt utbildad personal som ”vill och vet vad det innebär att jobba i kulturskola med dess speciella förutsättningar.”⁶⁰ Utredningen anser att det finns goda skäl för att uttrycka denna särart genom att tydliggöra de pedagogiska grundvalar som verksamheten vilar på och därifrån bygga kompetens specifik för en kulturskola på egen grund. På så sätt kan verksamheten ges ökad stabilitet och bättre utvecklingsmöjligheter.

Existerande högskoleutbildningar som är relevanta för undervisning i kulturskolan tillgodoser inte kulturskolans hela behov. Ämneslärarutbildningarna är begränsade till skolans undervisningsämnen och inriktade mot en undervisning och bedömning av ett lärande som inte bygger på kulturskolans egna kvaliteter som det frivilliga deltagandet och en stor flexibilitet utifrån barnets egna förutsättningar och intressen. Sett till ämnesbredden saknar även dagens kandidatutbildningar med pedagogisk inriktning den flexibilitet som utredningen menar är nödvändig för att möta barns och ungas samtida och framtida kulturintressen. Denna inställning kom till uttryck under Kulturskolerådets rikskonferens i Luleå: ”Det finns redan utbildningar för spetskompetens – konstnärliga kand-

⁵⁹ Kulturskoleutredningens enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015).

⁶⁰ I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bätra, 2016).

idatutbildningar – men man saknar utbildning för de kompetenser som behövs i kulturskolans verksamhet.⁶¹

Utredningens inventering visar att söktrycket till dessa utbildningar är stort vilket tyder på ett starkt intresse för högskoleutbildningar med pedagogisk och konstnärlig inriktning (se avsnitt 3.5.1).

Kommunernas kompetensbehov

Efter 1977 års högskolereform har utbildningen av lärare i musik i den kommunala kulturskolan marginaliserats. Ingen av de senaste propositionerna inom lärarutbildningsområdet nämner de kommunala kulturskolorna. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*⁶² tog sikte på de skolformer som ingår i det formella skolväsendet och innebar en större tydlighet och enhetlighet jämfört med den tidigare lärarutbildningen. Visserligen anges i dess förarbeten⁶³ att lärare i estetiska ämnen har en bredare arbetsmarknad än bara grund- och gymnasieskola, däribland kulturskolan, men ingen signal ges till lärosätena om att erbjuda en utbildning anpassad för kulturskolan.

Generellt sett är kommunernas behov i fråga om rekrytering och kompetensförsörjning inom kulturskolan breda och varierar både inom en enskild kulturskola och beroende på typ av kommun. Behoven påverkas även av politiska beslut om kulturskolornas inriktning och omfattning vilka i sin tur hänger samman med kommunens ekonomiska förutsättningar och kulturpolitiska prioriteringar. I större kommuner kan specialistkompetens inom ett ämne vara eftertraktansvärd, medan en glesbygdskommun hellre kan prioritera en bred kompetens där lärare, för att få ett rimligt tjänstgöringsunderlag, kan behöva undervisa i flera ämnen, inom ett flertal uttryck inom ett visst konstområde eller dela sin tjänst mellan kulturskola och grundskola och/eller gymnasieskola med krav på lärarlegitimation. Att kunna ge fördjupad undervisning för de mer avancerade elever som så önskar kräver en annan kompetens än att exempelvis arbeta med nybörjargrupper. Detta betyder att olika

⁶¹ Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

⁶² Prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

⁶³ En hållbar lärarutbildning SOU 2008:109.

typer av utbildningar är nödvändiga för att motsvara dessa olika behov.

Trots att formella behörighetskrav saknas eftersträvar kommunerna i första hand samma utbildningsnivå för pedagoger inom kulturskolorna som för lärare inom det formella skolväsendet.⁶⁴ Majoriteten av pedagogerna inom verksamheten är därför högskoleutbildade. Villkoren ser dock olika ut för olika kommuner vad gäller att rekrytera högskoleutbildad personal; för hälften av landets kommuner är det svårt att rekrytera personal till kulturskolan, medan motsatsen gäller för den andra hälften (se avsnitt 3.5). Även om det stora flertalet pedagoger vid kulturskolorna är högskoleutbildade saknar en femtedel av pedagogerna högskoleutbildning vid 80 procent av kulturskolorna.⁶⁵ Detta menar utredningen kan ha ett samband med att kommuner i glesbygd har sämre förutsättningar att rekrytera, men även med att de pedagoger som efterfrågas inom andra ämnen än musik, i hög utsträckning för närvarande saknar högskoleutbildning. I en rapport från Tillväxtanalys om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder poängteras kulturskolans betydelse. Kommunerna lyfter fram att det är svårt att rekrytera personal med rätt kompetens så att eleverna får likvärdiga möjligheter som i större städer.⁶⁶

En konsekvens av vissa kommuners problem med kompetensförsörjningen⁶⁷ är de i vissa fall varit tvungna att sänka rekryteringskraven. Nära varannan kulturskola har varit tvungen att avstå från att erbjuda en viss ämneskurs på grund av brist på lärare med passande kompetens. Utredningen ser det som angeläget att kommunerna ges bättre förutsättningar att rekrytera personal med rätt kompetens.

Samtidigt befinner sig sektorn i ett förändringsskede med en strävan efter att uppnå en mer inkluderande kulturskola och de kulturskolor som i dag önskar att bredda sin verksamhet, kan ha svårt att hitta personer med både konstnärlig och pedagogisk kom-

⁶⁴ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

⁶⁵ I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bättre, 2016).

⁶⁶ *Kultur gör skillnad! Livskraft och attraktivitet – om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder*. PM 2015:14. (Tillväxtanalys, 2015).

⁶⁷ I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bättre, 2016).

petens inom nya områden.⁶⁸ Det finns ett behov av en ny utbildningsväg som även möjliggör för undervisning inom konstformer som ännu inte är etablerade eller av olika anledningar inte kan etableras inom befintliga utbildningar. En kulturskola beskriver sin efterfrågan på kompetens som att de behöver ”träning i att utveckla elevernas egen kreativitet, i nya kulturella uttrycksformer och i digitalt skapande.” Kulturrådet påtalade redan 1972 behovet av en breddning vad gäller konstområden och menade att kommunerna bedrev en alltför ensidig verksamhet med inriktning mot musikgenren med betoning på enskild färdighetsträning i stället för gruppundervisning.⁶⁹ Men än i dag dominerar musiken kraftigt och en så hög andel som en tredjedel av skolorna erbjuder enbart verksamhet inom musikområdet. Ett hinder för att kunna erbjuda ett breddat utbud menar utredningen är en brist på pedagoger med lämplig utbildning.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under 2015 inlett ett bredare arbete som rör landets kulturskolor. SKL menar att kompetensbehov och dimensionering av högskoleutbildningar för kulturskolans verksamhet är ett angeläget område där staten i dialog med kommunerna kan och bör ta initiativ. Pedagogiska utbildningar likväl som utbildningar i olika konstformer inom kulturskolans områden behöver initieras inom universitet, högskolan och annan vuxenutbildning, menar SKL.⁷⁰

Även föreningen Kulturskolerådet vars medlemmar består av kommuner, lyfter fram kompetensfrågan i sina rekommendationer till utredningen⁷¹ och föreslår bland annat att staten tar ansvar för att pedagog- och lärarutbildningar med inriktning på kulturskoleverksamhet ska finnas inom alla konstområden, att en särskild kulturskollärarexamen inrättas på högskolenivå och att en chefs- och ledarutbildning erbjuds för kulturskolan. Frågan stod i fokus för den utredning som tre kommuner tillsammans med Kultur-

⁶⁸ I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bättre, 2016).

⁶⁹ *Ny kulturpolitik* SOU 1972:66.

⁷⁰ Sveriges Kommuner och Landsting, *Ställningstagande angående kommunala kultur- och musikskolor* (SKL, 2016).

⁷¹ Rekommendationer till Kulturskoleutredningen, Kulturskolerådet (2016).

skolerådet initierat, för att ta reda på hur kompetensbehoven inom landets kommuner för närvarande ser ut.⁷²

För att kommunernas kompetensförsörjning ska kunna säkras menar utredningen att flera insatser krävs på regional och statlig nivå, varav flera inom utbildningsområdet.

Pensionsavgångar och flera barn

Genomsnittsåldern för kulturskolans personal är hög och Lärarförbundet beräknar att en tredjedel av lärarkåren, det vill säga 1 000 lärare i kulturskolan kommer att gå i pension under de närmaste tio åren (se avsnitt 3.5). Parallellt ökar antalet barn i skolåldern kraftigt vilket är en utmaning för många kommuner redan i dag. Utredningen menar att kommunerna har goda möjligheter att ta vara på dessa sammanfallande förändringar och genomföra en omställning av verksamheterna i riktning mot en mer inkluderande kulturskola.

Viss ledning vad gäller kommunernas kompetensbehov ges även av den beräkning som Skolverket gjort av behovet av lärare i musik för perioden 2015–2029.⁷³ Skolans behov av musiklärare årskurs 7–9 beräknas till 2 400, utan att vare sig gymnasieskolan eller kulturskolan är inräknade. Detta kommer att påverka kommunernas möjligheter att rekrytera till kulturskolan, eftersom många musiklärare har en utbildning som är attraktiv för kulturskolan. Med nya utbildningsmöjligheter skulle kommunernas kompetensbehov bättre kunna mötas.

Kompetensutvecklingsbehov

Kulturskolans personal omfattas inte, som i Norge, av statliga fortbildningsmedel utan det är respektive kommun som bär denna kostnad. Beloppsnivåerna varierar från kommun till kommun och är vanligtvis relativt låg. Denna brist på medel har lett ökad samverkan och bland annat har Jämtlands och Västernorrlands län med

⁷² I. Thomsson, *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*, (Bättra, 2016).

⁷³ Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika lärarkategorier (U2014/4128/S).

hjälp av finansiella bidrag från Europeiska socialfonden genomfört en omfattande fortbildningssatsning.

Under utredningens samråd har behovet av löpande kompetensutveckling för kulturskolornas personal blivit tydligt för att utveckla verksamheten och bättre kunna möta förändringar i omvärlden. Kulturskolerådets föreslår att staten bör etablera och finansiera fortbildning och kompetensutveckling för pedagoger och ledare.⁷⁴

Några av de områden som identifierats under utredningens samråd är samverkan över ämnesgränser, projektledarskap, ett barncentrerat och handledande förhållningssätt, omvärldsanalys, att kunna möta yngre barn och barn och unga med funktionsnedsättningar. Att bättre kunna använda den digitala tekniken är också ett område där behoven är stora. Den nya tekniken har många användningsområden; för att utveckla kommunikationen mellan elev och lärare, för att komplettera en traditionell fysiskt rumslig undervisning så den blir mer tillgänglig eller för ett digitalt skapande i nya former – en kreativ utveckling vi bara sett början av. Digitalt skapande erbjuds vid 40 procent av kulturskolorna även om omfattningen, jämfört med verksamheten som helhet, fortfarande är liten.⁷⁵ Ett sådant skapande kan få betydande effekter i form av ökad tillgänglighet till kulturskola för barn och unga med motoriska svårigheter och andra funktionsnedsättningar.

I en enkätstudie om framtidens kulturskola, som kulturskolelärare från Norrbotten deltog i, var fortbildning och kompetensutveckling de kanske viktigaste faktorerna för att skapa en framtida kulturskola som dessa menade skulle vara hållbar. Utredningen föreslår att sektorns behov av fortbildning ska vara en av de uppgifter som ett nationellt kulturskolecentrum får i uppdrag att ansvara för (avsnitt 6.3) och att fortbildningsinsatser lättare ska kunna göras möjliga av en förstärkt samordning kommuner emellan och med den regionala nivån (6.7). Insatser inom detta område ska kunna beviljas utvecklingsbidrag (6.4).

⁷⁴ Rekommendationer till Kulturskoleutredningen, Kulturskolerådet, 2016.

⁷⁵ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer, 2015.

6.8.1 Öppna upp för kandidatexamen inom fler konstnärliga ämnen

Bedömning: Det är utredningens bedömning att fler och nya pedagogiska huvudområden inom det konstnärliga området, behöver utvecklas vid lärosätena för att bättre motsvara kulturskolans samtida.

Kandidatexamen i huvudområden som är relevanta för kulturskolan finns vid ett antal lärosäten (avsnitt 3.5) och utredningen har noterat att flera lärosäten under de senaste åren har etablerat nya kandidatutbildningar mot områden relevanta för kulturskolan. Samtliga dessa utbildningar, som exempelvis teaterpedagogik, omfattar 180 högskolepoäng och bygger på lärosätets examensrätt i ett huvudområde.

Utredningen ser ett behov av att fler och nya områden utvecklas vid lärosätena som motsvarar kulturskolans behov exempelvis inom film, som är ett konstområde som saknar en kandidatutbildning med inriktning mot pedagogik. Eftersom sådana program innefattar en specialisering inom respektive konstnärlig uttrycksform och utbildningsvetenskapliga studier lämpar de sig väl för kulturskolans upplägg med ämneskurser och projektverksamhet. Utredningen vill rekommendera att dessa program i sina utbildningsplaner lyfter fram möjligheten att förlägga den verksamhetsförlagda utbildningsdelen till kulturskolor för att öka studenternas kännedom om och intresse för verksamheten.

6.8.2 Anpassade ämneslärarutbildningar

Bedömning: Det är utredningens bedömning att en anpassning av ämneslärarutbildningarna behövs för att bättre motsvara kommunernas behov av personal med kompetens för tjänstgöring i både skola och kulturskola.

Många kommuner har behov av kombinationstjänster med personal som har kompetens för att arbeta såväl i skolan som i kulturskolan. Det gör att kommunerna i stor utsträckning efterfrågar behörig pedagogisk personal med lärarlegitimation medan motsvarande

krav inte ställs på undervisning i kulturskolan. Eftersom ämneslärarexamen i första hand inte är avsedd för kulturskolans verksamhet är det utredningens bedömning att dessa utbildningar behöver öppna upp mot kulturskolan och på så sätt göras mer flexibla. Genom att införa kurser som relaterar till undervisning i kulturskolan och möjligheter till dito verksamhetsförlagd utbildning kan en sådan anpassning åstadkommas.

Det är utredningens bedömning att en anpassning av ämneslärarutbildningarna behövs för att bättre motsvara kommunernas behov av personal med kompetens för tjänstgöring i både skola och kulturskola.

6.8.3 Kulturskolepedagog ny yrkesexamen

Förslag: En ny yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog ska inrättas. Yrkesexamen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om 90 högskolepoäng på grundnivå.

Regeringen ska anslå 23,5 miljoner kronor till att inrätta en sådan yrkesexamen.

I samråd med lärosätena har framkommit önskemål om en påbyggnadsutbildning i pedagogik som ett komplement till en konstnärlig kandidatexamen. Den här typen av utbildning finns vid exempelvis Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, men ger ingen examen. Utbildningen är bred och riktas mot fler pedagogiska sammanhang, exempelvis till studieförbund och folkhögskolor. Utredningen instämmer i att en pedagogisk påbyggnadsutbildning som komplement till konstnärliga utbildningar eller motsvarande behövs, men att de inriktningar som i dag erbjuds inte är fullt tillräckliga.

För att kunna motsvara kommunernas kompetensförsörjningsbehov krävs en pedagogisk utbildning som är uppbyggd kring en kärna som uttrycker kulturskolans särart. Utredningen ser kulturskolepedagogexamen som ett led i att stärka kulturskolans legitimitet. Kulturskolan är i stort behov av pedagogisk kompetens inom konstnärliga områden som inte ryms inom något av de huvudområden som finns i förekommande utbildningar. Det gör att dagens utbildningar är otillräckliga för att etablera en kompletterande pedagogisk utbildning utifrån kommunernas behov. En

pedagogisk påbyggnad som leder till en examen torde också vara mer intressant än en påbyggnad på grundnivå utan examen, vilket skulle vara ett alternativ, vad gäller de huvudområden där konstnärlig kandidatexamen erbjuds. Därför föreslår utredningen att en ny yrkesexamen inrättas som leder till kulturskolepedagog. Inget lärosäte erbjuder för närvarande någon sådan utbildning.

En sådan utbildning kan utifrån den konstnärliga bakgrund de sökande bär med sig inbegripa en stor bredd av samtida konstområden och genrer, men även vara flexibel för framtida ännu ej kända konstområden. En sådan utbildning kan även ge utrymme för konstnärliga variationer beroende på lokala behov.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog bör ha en i tid begränsad omfattning för att vara attraktiv för personer som redan har en konstnärlig högskoleutbildning eller motsvarande, eller för personer som redan arbetar inom kulturskolan. Det finns en efterfrågan på en utbildning som kan lämpa sig även för erfarna lärare: "Ett lärarlyft", liksom betydelsen av flexibilitet: "Utbildningen ska också kunna starta efter att man har blivit anställd på en kulturskola, i kombination med arbete."⁷⁶

Utredningen bedömer att en yrkesexamen totalt bör omfatta 90 högskolepoäng (hp).

En breddad arbetsmarknad och ett breddat anställningsunderlag

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog om 90 hp kan vara lämplig för personer med högre konstnärlig utbildning eller motsvarande, som vill ha tillgång till en större arbetsmarknad. Genom möjligheten att på relativt kort tid kunna komplettera sin utbildning med pedagogik byggd på kulturskolans särart kan denna utbildning vara ett attraktivt alternativ.

Även för personer med konstnärlig kompetens, men som saknar behörighet från högre konstnärliga studier från universitet kan en sådan yrkesexamen vara lämplig. Sådana pedagoger, även de med en annan konstnärlig bakgrund än svensk, skulle kunna bidra med en annan kunskap än den som i dag är representerad vid våra lärosäten.

⁷⁶ Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

En sådan förstärkning är enligt utredningens mening viktig för att kulturskolan på ett bättre sätt än i dag ska avspegla det samtida svenska samhället. Ett sådant breddat anställningsunderlag vore gynnsamt för att påskynda en utveckling mot en breddad rekrytering. Utredningen menar att den kommunala kulturskolans potential att medverka till en förbättrad integration är stor. Detta avspeglas bland annat av det engagemang som kommuner uppvisat vad gäller att uppdra åt kulturskolorna att bidra till integrering av de stora grupper av nyanlända barn och unga som kommit till Sverige under senare tid (se avsnitt 6.10.2).

Utredningens inventering av utbildningar som är relevanta för anställning i den kommunala kulturskolan visar att söktrycket är stort och att få antas i förhållande till antal sökande (se avsnitt 3.5.1).

Utformning av yrkesexamen

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog bör bestå av utbildningsvetenskapliga studier. Vidare bör konstnärlig kompetens utgöra krav för tillträde till yrkesexamen. En validering av tidigare yrkeserfarenhet och utbildning kan möjliggöra för personer med konstnärlig kompetens att påbörja en utbildning till kulturskolepedagog. Inom ramen för utbildningen skulle möjlighet ges till såväl praktisk kunskap som om kulturskolans pedagogiska förhållningssätt. Utredningen anser att validering är en viktig möjlighet för personer inom alla samhällsnivåer i Sverige. I direktiven till Valideringsdelegationen⁷⁷ framgår att validering bör ingå i strategier för kompetensförsörjning och kompetensutveckling, sett ur ett tillväxtperspektiv och att väl fungerande system för validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet bedöms kunna bidra till betydande samhällsekonomiska vinster.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog uppnås efter fullgjorda kursfordringar om 90 högskolepoäng (hp) på grundnivå. För tillträde till utbildningen ska krävas förkunskaper i form av en konstnärlig utbildning om minst 90 hp inom ett eller flera för kulturskolan relevanta ämnesområden. Yrkeserfarenhet inom det konstnärliga området eller konstnärliga studier vid exempelvis folk-

⁷⁷ U 2015:120 En samordnad utveckling av validering.

högskola, studier i utlandet eller erfarenhet av undervisning i kulturskola, är olika exempel på kunskaper som bör kunna motsvara kraven för tillträde till utbildningen.

Innehållet i examen föreslås bestå av kurser inom ramen för ämnet utbildningsvetenskap, med fokus på kulturskolan som organisation och arbetsplats, kultur och pedagogik, barn- och ungdomsvetenskap, fritidslärande, verksamhetsutveckling och konstarnas didaktik. De campusförlagda studierna bör varvas med verksamhetsförlagd utbildning på en kulturskola. Utbildningen avslutas med ett självständigt arbete. Utbildningen föreslås kunna ges på halvfart för att redan verksamma pedagoger ska kunna genomföra utbildningen parallellt med tjänstgöring på kulturskolan. En del av utbildningen bör också kunna genomföras på distans vilket skulle underlätta för redan yrkesverksamma personer att delta i utbildningen. Möjligheterna till distansutbildning skulle kunna innebära att examen kan erbjudas vid ett mindre antal lärosäten men ändå rekrytera studerande från hela landet.

Utredningen bedömer att utbildningen bör ges vid tre lärosäten fördelade över landet. Regeringen föreslås tillföra 2 miljoner kronor i utvecklingsmedel till respektive lärosäte som kommer att anordna utbildningen. Beräknat utifrån en helårskostnad på 129 097 kronor per student, inklusive kostnader för studiemedel, uppgår kostnaden för nittio platser, dvs. trettio platser per lärosäte till cirka 17,5 miljoner kronor per år exklusive utvecklingsmedel.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog föreslås inrättas fr.o.m. den 1 juli 2018 eller vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Chefsutbildning vid Karlstads universitet

Frågan om en särskild utbildning för chefer för kommunal kulturskola har tagits upp av Kulturskolerådet och under utredningens samråd med kulturskolornas företrädare. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att specifikt undersöka behovet av en sådan utbildning.

Utredningen kan dock konstatera att en särskild chefsutbildning i form av en uppdragsutbildning har tagits fram vid Karlstads universitet på uppdrag av Kulturskolerådet. Utbildningen vänder

sig till ledare inom kommunal kulturskola. Utredningen är positiv till att en uppdragsutbildning har kommit till stånd och bedömer att behovet på detta sätt delvis är uppfyllt. Utredningen menar att det föreslagna nationella kulturskolecentrumet bör följa utvecklingen och se hur den nya utbildningen motsvarar kommunernas utbildningsbehov och betalningsförmåga.

6.9 Kulturskolerelaterad forskning

Förslag: Regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa projektbidrag om 20 miljoner kronor under 2018 för en satsning på forskning som är relevant för kulturskolan. Forskningen bör vara inriktad mot det utbildningsvetenskapliga ämnesområdet.

Regeringen ska även ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa en forskarskola i *Kulturskolans didaktik*. Regeringen ska anvisa Vetenskapsrådets forskningsanslag 2 miljoner kronor per år i fyra år fr.o.m. 2019 för att inrätta en forskarskola som ska leda till licentiatexamen. Medlen ska omfatta kostnader för administration och utbildning.

I en ämnesöversikt från 2014 om utbildningsvetenskaplig forskning med fokus på framtiden konstaterar Vetenskapsrådet att forskning om ungas lärande på fritiden är ett mångfacetterat område som röner ett växande intresse. Det konstateras även att hittills har endast ett fåtal projekt beviljats externa medel. Området är brett och mångvetenskapligt och innefattar också institutionaliserade fritidsverksamheter som kulturskolan.⁷⁸ Inom kultur- och idrottsområdena pågår en utveckling av forskningsmiljöer som Vetenskapsrådet bedömer fortsatt behöver stöd till både forskarutbildning och forskning. Det poängteras i ämnesöversikten att de satsningar som görs i Sverige på offentligt organiserade fritidsverksamheter medför ett behov av ytterligare forskning. Utredningen menar att detta gäller i hög grad kulturskolan som är i behov av forskning med större kontinuitet och omfattning än i dagsläget. Forskning kring lärande och undervisning i estetiska ämnen bedrivs men en

⁷⁸ Vetenskapsrådet, *Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap* (Vetenskapsrådet, 2014).

mycket litet del utgår ifrån den kommunala kulturskolans perspektiv och behov. I Finland har forskningsprojektet ArtsEqual inletts. Det syftar bland annat till att undersöka vilken betydelse barns och ungas deltagande i den finska motsvarigheten till kulturskola har på samhället i stort och vilka dess effekter är ur ett likvärdigt deltagarperspektiv. Forskningen vill ta reda på hur konstfostran kan stärka välbefinnande och en hållbar utveckling samt stödja utvecklingen av kreativa, i samhället engagerade och ansvarsfulla medborgare.⁷⁹

Kulturskola bedrivs i en eller annan form av näst intill alla landets kommuner. Genom denna breda förankring för lärande och gemenskap utgör kulturskolan en konstnärlig mötesplats för barn och unga och har därmed en viktig roll i samhället. Kulturskolans roll som mötesplats tydliggörs inte minst av de kommuner som gett sina kulturskolor i uppdrag att verka för en ökad integrering av nyanlända. Det är utredningens bedömning att ökad forskning som utgår från denna specifika verksamhet behövs för att bidra till en kunskapsbaserad utveckling inom området.

En intensifierad forskning med relation till kulturskolan skulle även utgöra en gynnsam grund för ett nätverk för forskning med relevans för kulturskolan. Ett sådant nätverk kan fungera som ett forum för diskussion, granskning och utveckling av forskning relaterad till kulturskolan och även som en mötesplats där kontakter kan etableras. I Norge bildades under 2015 Nätverket för kulturskolerelatert forskning i syfte att främja kulturskolerelaterad forskning genom att bland annat initiera och synliggöra forskning inom detta fält. Nätverket ska även arbeta för att forskarutbildningar etableras. Det norska nätverket skulle vara en viktig samverkanspartner till ett motsvarande svenskt forskningsnätverk, något som på sikt skulle kunna resultera i ett nordiskt nätverk.

Utredningen menar att det behövs stimulansåtgärder av olika slag för att få till stånd ett arbete med en grund i forskning och beprövad erfarenhet. En sådan satsning bör ha tillräcklig volym, bredd och kvalitet för att kunna möta de utmaningar de kom-

⁷⁹ H. Westerlund, K. Lehtikainen, E. Anttila, P. Houni, S. Karttunen, L. Väkevä, P. Furu, M. Heimonen, S-M Jansson, M-L Juntunen, L. Tuulikki, L. Laitinen, A. Laukkanen & A. Pässilä ArtsEqual. *Konst, jämlikhet och välbefinnande. En rapport om den internationella forskningen*. Strategisk forskning, Finlands Akademi (2016).

munala kulturskolorna i dag ställs inför och kommer att ställas inför i framtiden.

Utredningen föreslår att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa projektbidrag om 20 miljoner kronor under 2018 för en satsning på forskning relevant för kulturskolan. Satsningen bör ligga inom det utbildningsvetenskapliga ämnesområdet och träda i kraft under 2018.

Nationell forskarskola

Under den senaste tioårsperioden har en utveckling mot att bedriva forskarutbildning inom ramen för så kallade forskarskolor med inriktning mot specifika ämnesområden pågått. En forskarskola karaktäriseras av en sammanhållen utbildning på forskarnivå och kan leda till licentiatexamen eller doktorsexamen. Ett skäl till att forskning som relaterar till kulturskolan är eftersatt kan vara att det saknas en forskarutbildning som direkt knyter an till kulturskolan och de som arbetar där. För att åstadkomma bredd i forskningen bör forskarskolan ha en gemensam nod att samlas kring, en nod som också kan ge struktur i det forskningsfält som på sikt kommer att bildas. Det är även viktigt att forskare har en gemensam mötesplats. En forskarskola som specifikt har sin rekryteringsbas i personal inom kulturskolan kan vara ett viktigt led i att främja forskning med relevans för kulturskolan.

En tanke bakom flera av de nationella forskarskolorna inom utbildningsvetenskap är att verksamma lärare och pedagoger ska ha en karriärmöjlighet så till vida att de efter genomförd forskarutbildning återgår till sin tidigare arbetsgivare. Ofta bedrivs utbildningen på halvfart och den studerande fortsätter att vara yrkesverksam på halvtid. Detta innebär att den kunskap den studerande tillägnat sig under forskarutbildningen kan omsättas i den dagliga verksamheten.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa 2 miljoner kronor i fyra år för att inrätta en nationell forskarskola i *Kulturskolans didaktik*, som leder till licentiat-

examen fr.o.m. 2019⁸⁰ eller vid den tidpunkt regeringen bestämmer. Medlen avser att täcka kostnader för administration och utbildning.

6.10 Utvärdering och nästa steg

Förslag: En utvärdering ska genomföras för att undersöka om utredningens förslag ökat barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola.

Utvärderingen ska genomföras tre år efter att förslagen trätt i kraft.

Utredningen menar att det är angeläget att följa om utredningens förslag får avsedda effekter på barns och ungas tillgång till en inkluderande och tillgänglig kulturskola. Därför föreslår utredningen att en utvärdering ska göras tre år efter att förslagen trätt i kraft. Med en sådan utvärdering som underlag bör det vara möjligt för regeringen att avgöra om förslagen nått sitt syfte eller om den statliga styrningen behöver förstärkas.

Utvärderingens former

Utredningen föreslår att den part som regeringen utser ges i uppdrag att göra en sådan utvärdering. Syftet med utvärderingen är att ta reda på om utredningens förslag lett till att barn och unga har tillgång till en inkluderande kulturskola. I uppdraget bör ingå att kartlägga barns och ungas tillgång till kulturskola över hela landet och hur kvaliteten i kulturskolorna har utvecklats i första hand sett till breddning av konstområden, inkludering och tillgänglighet och pedagogisk utveckling.

Utifrån vad som framkommer i kartläggningen, föreslår utredningen att en utvärdering görs av hur offentliga medel har bidragit till att öka barns och ungas inkludering och tillgång till kultur-

⁸⁰ Utredningen har inte specifikt undersökt hur många av kulturskolornas verksamma lärare och pedagoger som innehar kompetens motsvarande de behörighetskrav som ställs för studier på forskarutbildningsnivå. Sannolikt finns ett stort behov av komplettering med studier på avancerad nivå i forskningsförberedande utbildningar. Mot bakgrund av detta är förslaget om tidpunkt för utlysning av forskarskola senarelagd.

skolor av hög kvalitet. Effekter av samverkan mellan den nationella, regionala och kommunala nivån bör belysas.

Problemområden bör identifieras och förslag ges på åtgärder för att lösa identifierade problem. Om utvärderingens resultat visar att tillgång till kommunal kulturskola fortsatt saknas, och om det finansiella läget så tillåter, bör regeringen överväga andra styrmedel, som att genom lagstiftning göra den kommunala kulturskolan till en obligatorisk kommunal verksamhet enskilt, eller i samarbete med annan kommun.

En sådan lag kan utformas som en kvalitetsmässig ram som preciserar uppdraget för en inkluderande kulturskola med utrymme för att ta vara på lokala förutsättningar och lokalpolitiska mål för verksamheten. En sådan lag bör även ha som utgångspunkt att kulturskoleverksamhet bör ha samma vikt som annan service till medborgarna och därmed likställas med andra kommunala åtaganden som är lagstadgade. Det innebär att oavsett bostadsort ska de barn och unga som så önskar ha likvärdiga möjligheter att få utveckla sina konstnärliga förmågor genom att delta i en kulturskola av hög kvalitet.

6.11 Utredningens rekommendationer

Utredningens direktiv anger att utredningen ska identifiera vilka insatser som behövs för att uppnå en mer jämlik kulturskola. Direktiven ger även en bild av att vissa grupper av barn och unga är över- respektive underrepresenterade i verksamheten, något som bekräftas av utredningens samråd och kartläggning. Skillnaderna är stora vad gäller barns och ungas tillgång till kommunal kulturskola över landet, det visar såväl utredningens samlade kartläggning som de samråd utredningen genomfört. De stora skillnaderna avspeglas också i vilka som känner till, attraheras och deltar i verksamheten och det är sällsynt att deltagarna är ett tvärsnitt av de barn och unga som växer upp i dagens Sverige. Många kommuner har identifierat dessa svårigheter och arbetar redan i dag för att öka inkluderingen. Det är utredningens slutsats att kommunerna är i behov av ett antal stödjande initiativ så att en reell nivåhöjning kan bli möjlig. Det föreslagna nationella kulturskolecentrumet föreslås ha i uppdrag att bidra till kulturskoleutveckling genom ett främjandearbete.

Detta avsnitt fokuserar på att ge rekommendationer på arbets-sätt och vägval utifrån det kommunala utvecklingsarbete som görs för att öka barns och ungas deltagande i verksamheterna.

Underlag om barns kulturvanor och önskemål

Det saknas en nationell helhetsbild av vad unga gör på sin fritid och som kan kopplas samman med övriga delar av livet. De nationella enkätundersökningar som genomförs möjliggör allt mindre av sådana analyser på grund av allt färre frågor.⁸¹ Den övriga kunskap som finns är spridd över olika politikområden och verksamheter. Den nationella uppföljningen är som mest utbyggd kring föreningsidrotten.⁸² Utredningen ser positivt på den kulturvaneundersökning Myndigheten för kulturanalys har i avsikt att genomföra.

Även bristen på underlag som visar vad barn och unga skulle vilja göra på sin fritid är stor. För att rätt kunna planera och utvärdera sin verksamhet är det viktigt att barnens och ungdomarnas egna röster blir hörda. Även om kulturvanor i viss utsträckning beskrivs kan barn och unga ha helt andra önskemål än vad som framkommer i den typen av undersökningar. Forskningsprojektet *Ung livsstil*⁸³ har gjort flera kommunala nedslag för att undersöka barns och ungas fritidsvanor och även i viss utsträckning efterfrågat vad dessa skulle vilja göra om det fanns möjlighet.

Den enkätundersökning utredningen genomfört mot elever i årskurs 6 gör inte anspråk på att ge en helhetlig bild av barns uppfattning av kulturskolan. Men dess resultat ses som en riktningsvisare på barn erfarenheter och icke-erfarenheter av kulturskola. Den starka kopplingen mellan barns och ungas erfarenheter och kulturskolornas innehåll diskuteras även inom sektorn: "Vi måste matcha elevernas förväntningar. Alltså dialog om varför de slutar." och "Vi måste fråga barnen".⁸⁴

⁸¹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Ungas fritid och organisering. Fokus 14* (2014).

⁸² Ibid.

⁸³ S. Elofsson, U. Blomdahl, L. Lengheden och M. Åkesson, *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden. En studie i åldersgruppen 13–16 år* (Stockholms stad och Stockholms universitet 2014).

⁸⁴ Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

Det finns anledning för det nationella kulturskolecentrumet att vidare analysera frågan om det ojämlika deltagandet, dess orsaker och vägar framåt eftersom det i stor utsträckning saknas underlag som visar utvecklingen över tid som är statistiskt säkerställda. Viss kulturskolenära forskning görs men i liten utsträckning och i form av tillfälliga nedslag. Det har inte varit möjligt för utredningen att inom våra ekonomiska och tidsmässiga ramar själva ta fram kvantitativa och kvalitativa underlag mer än i mycket liten utsträckning.

6.11.1 Arbetssätt och verksamhetsformer som utgår ifrån barns och ungas perspektiv

Bedömning: Det är utredningens bedömning att det är viktigt att kommunerna utvecklar sätt att fånga upp barns och ungas röster för att göra verksamheten attraktiv för en större bredd av deltagare. Sådana insatser krävs även för att kunna planera och utvärdera de kommunala kulturskoleinsatserna.

Det är av stor vikt att kommunerna erbjuder breda kulturverksamheter så att de barns och ungas behov av en meningsfull fritid kan tillgodoses.

Den kommunala kulturskolan har en outnyttjad potential som konstnärlig mötesplats för barn och unga.

Att bredda verksamheten

Det förekommer att kommuner löpande bjuder in barn och unga för att ta reda på hur de lokala önskemålen ser ut genom referens- eller fokusgrupper eller andra demokratiska former. Sådana arbetsätt är viktiga för att utveckla verksamhetens inriktning och för att nå ett breddat deltagarunderlag.

I dag erbjuds dans, teater/drama och bild på många kulturskolor i landet och ytterligare andra konstformer som slöjd/hantverk, film, cirkus och litteratur är på väg in, men fortsatt är musiken i kraftig dominans (se avsnitt 3.3.1). Områden som arkitektur, litteratur och design är mycket ovanliga. En fortsatt breddning av verksamheten både ämnes- och genremässigt ser utredningen

positivt på för att fler barn och unga ska uppleva verksamheten som angelägen.

En breddning mot fler och nyare uttryck kan även innebära att öppna upp för cirkus eller urbana uttrycksformer som hip hop eller streetdance, hybrider mellan olika konstformer, mindre traditionella instrument eller andra uttryck som kan vara relevanta för barn och unga med utgångspunkt i ett lokalt perspektiv, exempelvis utifrån kulturell identitet. Enstaka kulturskolor har gett plats för de nationella minoriteternas egna konst- och kulturuttryck i sin verksamhet. Inom detta specifika område finns en stor utvecklingspotential, inte minst i de kommuner som är förvaltningskommuner inom ramen för regeringens minoritetspolitik.⁸⁵

För att åstadkomma ett målinriktat arbete med att bredda utbudet har vissa kommuner beslutat om mätbara effektmål som ska uppnås i verksamheten. Ett sådant arbetssätt kan få stora effekter på den önskade utvecklingen.

Digitalt skapande

Digitalt skapande har under senare år etablerats på kulturskolor runt om i landet. Det kan exempelvis röra sig om skapande med digital teknik inom bild, musik och film, ofta genom att flera konstområden blandas eller om animation och design. Digitala uttrycksformer erbjuder stora möjligheter för eget skapande till skillnad från mer traditionella uttrycksformer som tenderar att bygga mer på reproduktion. Att erbjuda digitala uttrycksformer kan även underlätta för att barn med motoriska svårigheter eller andra funktionsnedsättningar ska kunna uttrycka sig och delta i kulturskolans verksamhet.

Foto och film

Barns och ungas stora intresse för foto och film motsvaras inte av kulturskolans verksamhetsinnehåll. I regeringens filmproposition konstateras att film är en av de viktigaste konstformerna i vår tid. Den rörliga bilden är en självklar del i kommunikationen mellan

⁸⁵ Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (SFS 2009:724).

människor och ett av de sju målen för den nationella filmpolitiken är att barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjlighet till eget skapande.⁸⁶ Svenska Filminstitutet menar att för att uppfylla det målet behövs filmpedagogik, både i vanliga skolan, inom folkbildningen men även inom landets kulturskolor.⁸⁷ Filminstitutet har en ambition om att utveckla samarbetet på nationell nivå kring filmpedagogik och kompetensförsörjning och kommunerna kan ansöka om bidrag till filmkulturell verksamhet för barn och ungdom för kulturskoleverksamhet. Bidraget omfattar för närvarande 3 miljoner kronor.

I alla län finns filmkonsulenter eller motsvarande funktioner som också skulle kunna vara till stöd för en utveckling av filmen i kulturskolorna. Utredningens förslag om en förstärkt samordning mellan kommuner och den regionala nivån kan bidra till en sådan utveckling.

Slöjd/hantverk

Barn och unga har som beskrivits i kapitel 3.6.1 ett stort intresse av slöjd/hantverk vilket inte återspeglas i kulturskolans utbud. Utredningens bedömning är att här finns en stor potential för kulturskolan. På samma sätt som kulturskolan i alla tider kompletterat den obligatoriska musikundervisningen i grundskolan finns samma möjligheter inom detta område. Slöjden har en etablerad struktur med en statlig nämnd och regionala hemslöjdskonsulenter i samtliga län och utredningen menar att förslaget om en förstärkt samordning mellan kommuner och den regionala nivån kan bidra till att främja slöjd/hantverk i kulturskolornas verksamhet.

⁸⁶ Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik. Prop. 2015/16:132.

⁸⁷ Svenska Filminstitutet, Underlag Anna Serner. Inspel till utredningen i samband med Kulturskolerådets rikskonferens (2015).

Cirkus

Cirkus är ett relativt nytt konstområde med potential att anammas av fler kulturskolor. Med dess fysiska och lekfulla uttryck kan införande av cirkus vara ett steg för att nå andra barn och unga än dem som vanligtvis hittar till den kommunala kulturskolan.

Bild och litteratur

Bildskapande och litterärt/kreativt skrivande är två områden som i dag är svagt representerade i de kommunala kulturskolorna. Mot bakgrund av det stora intresse barn och unga har av dessa konstområden ser utredningen det som positivt att kommunerna avser att bredda sitt utbud mot dessa områden.⁸⁸

Att stärka kulturskolan som konstnärlig mötesplats och frizon

Kommunerna kan på olika sätt stärka kulturskolornas funktion som konstnärliga mötesplatser. Många kulturskolor har en tradition av att genomföra utställningar, konserter, teaterföreställningar eller musikalproduktioner där deltagarna själva, även tillsammans med andra professionellt yrkesverksamma än kulturskolans pedagoger, får pröva att arbeta med en rad olika uttrycksformer. Den typen av gränsöverskridande arbete involverar flera konstområden. Utredningen menar att kulturskolan bör utveckla denna tillgång i att vara en konstnärlig mötesplats som kan samla flera konstformer under samma tak och organisation. Sådana insatser tar vara på kulturskolans särart och är en stor tillgång för verksamheten som helhet.

Flera kommuner, såväl större som mindre, har valt att samla sina kulturverksamheter under ett och samma tak. Även fritidsgårdsverksamheter kan vara mer eller mindre integrerade med kulturskolan i syfte att nå fler unga. Karaktäristiskt för den här typen av samlade verksamheter är att där, förutom undervisningslokaler, även finns scener, café och olika rum för eget skapande. Sådana samarbeten, där fritidsgårdar och kulturskolan mer eller mindre

⁸⁸ Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (Ungdomsstyrelsen, 2006).

integreras med varandra, är följden av ett målinriktat kommunalt arbete i syfte att öppna upp kulturskoleverksamheterna för nya målgrupper och skapa nya möjligheter för samverkan. I Arvidsjaur har kulturskolan och den öppna fritidsverksamheten visat sig locka fler killar till verksamheten.⁸⁹

Det är av stor vikt att kommunerna kan erbjuda breda fritidsverksamheter så att behovet av en meningsfull fritid för de yngre medborgarna kan tillgodoses. I den ungdomspolitiska propositionen kopplas också målet med goda levnadsvillkor samman med de mänskliga rättigheterna. Enligt regeringens ungdomspolitiska proposition ska samhället skapa goda levnadsvillkor för individen med utgångspunkt i ungdomars rätt att komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks i grundlagarna och i Sveriges konventionsåtaganden på området. Det innebär att ungdomar bland annat ska ha tillgång till kultur och fritid.⁹⁰

Utredningen menar att den kommunala kulturskolan har en outnyttjad potential som konstnärlig mötesplats för barn och unga.

Varierad undervisning och nya verktyg

För att kulturskolan ska vara öppen för och locka fler än de som redan är intresserade är det inte bara kulturskolornas innehåll som kan behöva anpassas. Även hur verksamheten bedrivs liksom, när och hur kulturskolan är öppen och tillgänglig kan anpassas efter deltagarnas önskemål och behov för att bli mer relevant. I många kommuner pågår en utveckling mot mer varierade arbetssätt.

Flera kommuner har inlett ett arbete för att uppnå en ökad flexibilitet när det gäller kulturskolans tillgänglighet vilket utredningen ser som mycket positivt. Bland annat erbjuds hel- och lovundervisning, läger- och kulturkolloverksamhet. Även regionala lovorkestrar har startats med deltagare från flera kommuner som repeterar och ger konserter i samband med skollov.

En annan typ av initiativ som prövas är öppen kulturskoleundervisning som varken kräver deltagaravgift eller anmälan i förväg och inte heller förutsätter ett långsiktigt engagemang. Sådan

⁸⁹ Kulturskolan magasin. Nr 2 2015 (Kulturskolerådet, 2015).

⁹⁰ *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*. Prop. 2013:14:191.

verksamhet genomförs i vissa fall i anslutning till fritidshem, fritidsgårdar eller på förskolor. Kommuner som har prövat att genomföra sådan verksamhet menar att dessa har lockat barn och unga som annars inte skulle ha hittat till kulturskolan. När deltagarna väl har upptäckt att denna verksamhet finns kan de själva välja att fortsätta delta där eller gå vidare till en ämneskurs eller någon annan undervisningsform som erbjuds vid kulturskolan. Då regelbunden undervisning inte passar alla barn och unga ser utredningen det som positivt med ett fortsatt utvecklingsarbete och om möjligt låta dessa olika undervisningsformer få komplettera varandra. Att sprida kunskap om varierade undervisningsformer föreslås vara en av uppgifterna för det föreslagna nationella kulturskolecentrumet (se avsnitt 6.3).

Kommunicera med hjälp av digital teknik

En väg för att än mer utveckla undervisningen utifrån deltagarnas förutsättningar och önskemål kan enligt utredningen vara ett ökat användande av digitala verktyg. I dag finns ett antal olika lärplattformer och den vanligast förekommande inom kulturskolan är Play Along som kombinerar funktioner som forum, chatt, video och dokumentbank så att kommunikationen mellan pedagoger och deltagare görs enkel och personlig och för att ett mer flexibelt arbets sätt ska vara möjligt. Det är ett komplement till den fysiska undervisningen i kulturskolan och rör inte i första hand undervisning på distans. Dansläraren kan exempelvis filma en lektion för att underlätta för eleverna att komma ihåg rörelserna eller deltagaren kan filma sig själv och visa sin lärare för att få tips och råd, titta på en instruktionsvideo, lägga upp en video eller bara se vilken tid lektionen börjar på torsdag. Användningsområdet är stort.

Utredningen menar att det är viktigt för kulturskolan att vara relevant för barn och unga och att ett sätt kan vara att möta dem på de platser där de befinner sig, även digitalt. Med digitala lärplattformer och verktyg kan undervisningen bli mer flexibel och kan dessutom öka barns och ungas inflytande över undervisningen och verksamhetens former.

Stärka barns och ungas delaktighet och inflytande

I en kulturskola som utgår från barns och ungas perspektiv är det naturligt att deltagarna har inflytande på de beslut som fattas. Elevinflytande är inte ovanligt inom kulturskolans område, majoriteten av eleverna har exempelvis samtal med sina lärare om sitt deltagande och konstutövande vilket utredningen ser som positivt.⁹¹ Även om kulturskolan i jämförelse med skolan inte har läroplaner och bedömningsgrunder att förhålla sig till är det viktigt att deltagarna får tid och utrymme att prata om hur det går, vad de tycker är meningsfullt eller vill få mer tid till.

Att ge barn och unga ett reellt inflytande innebär inte bara att få påverka vid själva undervisningstillfället utan också få reflektera kring andra delar av verksamheten. Frågan om vad reell delaktighet för barn och unga innebär är svår och kan vara bra att löpande föra en diskussion om.

6.11.2 Inkludering

Bedömning: Utredningen menar att en bredd av insatser behövs för att nå barn och unga oavsett bakgrund och eventuella funktionsnedsättningar. Ett målstyrt arbete, en ökad synlighet gentemot barn och föräldrar, en ökad angelägenhetsgrad, geografisk tillgänglighet, ett breddat utbud och motsvarande lärar-kompetens liksom lokalernas utformning och läge ser utredningen som betydelsefulla faktorer för att uppnå ett ökat deltagande.

Gruppundervisning bör utgöra normen i kulturskolan men de barn och unga som vill fördjupa sina kunskaper ska kunna erbjudas individuell undervisning.

Det är utredningens bedömning att terminsavgifter i kulturskolan är ett av flera hinder för deltagande och utredningen vill rekommendera avgiftsfrihet för barn och unga i familjer med försörjningsstöd. Att däremot enbart sänka avgifterna leder sannolikt inte till att nya grupper av barn hittar till verksamheten.

⁹¹ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015).

Göra verksamheten angelägen för barn och unga

Resultaten av en norsk studie som undersökt kulturskolornas inkludering visar att det största hindret för deltagande är hur verksamheten kommuniceras. De menar att stora grupper i samhället inte känner till verksamheten. För de exkluderade grupperna var kulturskolan ”rett og slett en godt bevart hemmelighet”.⁹² Nästan 50 procent av icke-deltagarna kände inte till att kulturskoleverksamhet existerade.

De norska forskarna ifrågasätter om det görs tillräckligt för att framställa kulturskolans utbud som ett attraktivt och angeläget fritidsutbud för breda grupper. Forskarna menar att kulturskolan inte uppfattas som det ”hottaste” utbudet som alla pratar om och att frågan om att göra kulturskolan relevant är en central och stor utmaning för en ökad inkludering i kulturskolorna som kräver ett tydligt ledarskap.⁹³ De menar att för att ha en hög trovärdighet bland barn och unga och vara relevant är det angeläget att arbeta med kulturskolan som varumärke. Utredningen menar att detta är betydelsefullt för den kommunala verksamheten om målet är en breddad rekrytering.

Nå barnen och deras föräldrar i deras vardag

Den kommunala kulturskolan behöver finnas, synas och marknadsföra sig på platser där barn och föräldrar finns för att lyckas med en bred rekrytering. Ett sätt att nå flera kan därför vara att kulturskolan blir närvarande i sammanhang där dessa unga rör sig, exempelvis på fritidsgårdar men även biblioteken och i skolan, i bostadsområden och framför allt i sociala medier. I vissa kommuner driver kulturskolan fritidsklubbar med kulturinriktning. Ungdomar i socioekonomiskt svagare bostadsområden är underrepresenterade i kulturskolan men inte i första hand för att de är ointresserade, utan trots att de gärna skulle vilja delta, vilket i mycket hög grad gäller flickor. Att de ändå inte deltar tyder på att det finns andra skäl, kanske att

⁹² E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoetilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. (Agderforskning 2012) s. 92.

⁹³ Ibid.

uppmuntrande föräldrastöd saknas,⁹⁴ av tillgänglighetsskäl eller av ekonomiska orsaker.

Under de samråd som utredningen genomfört med kulturskolechefer och pedagoger lyftes skolan fram som den viktigaste platsen att synas på för att nå alla barn. I Kulturskoleutredningens enkät till barn i årskurs 6 uppger ungefär 20 procent av eleverna att de har hittat till kulturskolan genom att kulturskolan har besökt skolan.⁹⁵ Samverkan mellan skolan och den kommunala kulturskolan har förekommit länge och tar många former men ändå präglas verksamheten fortsatt i många kommuner av en snedrekrytering. Frågan är om i hur stor mån exkluderade grupper kan nås via skolan, eller om kulturskolorna har förverkat möjligheten att genom skolan komma i kontakt med de barn och deras föräldrar som är under-representerade.⁹⁶ Kommuner som i stället prövar uppsökande former i bostadsområden där många familjer med liten kännedom om kulturskolan lever kan vara ett annat sätt att nå dessa på.

Inkludering betyder också att anpassa tilltalet till nya grupper av barn och unga. Att nå ut med relevant, tillgänglig och lockande information via internet är betydelsefullt, men även material i tryckt form behövs om nya målgrupper ska kunna nås. Uppdaterad och tydlig information är centralt för att göra kulturskolan tillgänglig; med bilder på lokalen och information på andra språk än svenska. I detta sammanhang kan även barn och unga vara med och tycka till om innehåll och utformning så att materialet kan anpassas utifrån målgruppernas önskemål.

Geografisk närhet viktig

Ett sätt att arbeta är genom att göra riktade satsningar som utgår från geografisk närhet och föräldraengagemang, något som flera kommuner har tagit initiativ till. Att ha nära till kulturskolan kan vara helt centralt för barns och ungas deltagande. Om kulturskola saknas i stadsdelar där många familjer med liten eller ingen vana av kulturskolan bor, finns en uppenbar risk för ett lågt deltagande. En

⁹⁴ Ungdomsstyrelsen, *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid* (Ungdomsstyrelsen, 2006).

⁹⁵ Kulturskoleutredningens enkät till elever i åk 6 (2015).

⁹⁶ E. Bjørnsen. *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. (Agderforskning, 2012) s. 89.

annan aspekt är att det kan vara svårt att ta sig till kulturskolan på egen hand om det innebär att lämna stadsdelen. För yngre barn kan lokaler i anslutning till skolan vara bra eftersom det är en plats de och deras föräldrar redan känner till och känner sig trygga i, medan ungdomar kan behöva en mötesplats frikopplad från skolan som kan fungera mer som en frizon.

Det är av stor vikt att nå föräldrarna som kan bidra med stöd och uppmuntran, något som lyfts fram i ett flertal forskningsstudier inte minst när det gäller musikundervisning.⁹⁷ För att nå föräldrar med annat modersmål än svenska är det centralt att informationsmaterial finns översatt till flera språk. Information på såväl svenska som andra språk kan finnas lättillgängligt i anslutning till bibliotek, badhus och övriga idrottsanläggningar, bostadsföretag, kommunens kontaktcenter, i lokaler där svenska för invandrare och socialkontor. Att dessutom visa upp kulturskolan och erbjuda prova på-verksamhet på offentliga platser kan öka kunskapen om den kommunala kulturskolan hos andra samhällsgrupper än de som redan känner till verksamheten. Även det lokala föreningslivet kan vara en viktig ingång för att nå nya föräldragrupper.

Riktade insatser i bostadsområden som präglas av stor segregation genomförs bland annat av kommuner som har engagerat sig i kör- och orkesterskolan El Sistema. En bärande idé med verksamheten är dess sociala mål, dels genom att pedagogerna tar på sig ett socialt ansvar för barnen och dels genom att barnens familjer involveras i verksamheten. Genom att engagera föräldrar och andra familjemedlemmar skapas förutsättningar både för en bredare gemenskap och ett engagemang vilket i sin tur borgar för kontinuitet. Gottsunda Dans & Teater är ett annat exempel på en kommunal kulturverksamhet som förlagt sin verksamhet rent geografiskt till ett bostadsområde som präglas av stor segregation. Verksamheten är avgiftsfri och många timmar läggs på uppsökande arbete vilket är en förutsättning för att få barnen och ungdomarna att delta. Även här involveras föräldrar för att skapa en kontaktyta

⁹⁷ Se exempelvis G. E. McPherson & J. W. Davidsson, Musical practice: Mother and child interactions during the first year of learning an instrument (Music Education Research 4, 2002).

mellan familjen och teatern vilket ger en trygghet för de barn som deltar.

Gruppundervisning som norm

Utredningen menar att vikten av ett socialt samspel inte bör begränsas till informella möten i anslutning till kulturskolan utan att det är något som bör genomsyra hela verksamheten. Inom flera av de konstområden och uttryck som finns representerade inom kulturskolan som dans, teater och bild, är gruppundervisning redan norm. Inom musiken däremot, som är det överlägset vanligaste konstområdet, är den rådande normen en individuell lektion på 20 minuter, även om gruppundervisning och längre lektionstid också förekommer. Vid nära hälften av landets kulturskolor bedrivs 60 till 80 procent av undervisningen i form av individuell undervisning och på 20 procent av skolorna är andelen mellan 81 och 100 procent.⁹⁸ Kulturrådet ansåg redan 1972 att kommunerna bedrev en alltför ensidig verksamhet med inriktning mot musikgenren med betoning på enskild färdighetsträning i stället för gruppundervisning.⁹⁹

Pedagogisk forskning pekar på värdet av gruppundervisning när det gäller det estetiska området, inte minst inom musikområdet där den långa traditionen av enskild instrumentalundervisning ifrågasätts allt mer. Enskild undervisning ses som alltför isolerad och traditionsbevarande vilket riskerar att hämma pedagogisk utveckling och nytänkande.¹⁰⁰ Med gruppundervisning, då fler elever får undervisning av en eller flera lärare, kan det bli möjligt att erbjuda längre och fler lektioner per vecka, samtidigt som deltagarna utifrån ett gemensamt intresse får lära känna andra barn, lär sig samarbete och att lyssna på andra. Ensemble- och orkesterspel är mycket vanligt på många kulturskolor där deltagarna även får framträda inför en publik. Detta lyfts fram av kulturskoleelever i Riksförbundet unga musikanter som en av de viktigaste delarna av kulturskolans verksamhet; "... att i ett sammanhang och med ett

⁹⁸ Kulturskoleutredningens enkät till landets kulturskolechefer (2015).

⁹⁹ *Ny kulturpolitik* SOU 1972:66.

¹⁰⁰ Se exempelvis S. Hallam, *Instrumental teaching: a guide to better teaching and learning* (Heinemann Educational Publishers, 1998).

tydligt mål för undervisningen och spelandet, blir det roligare och lättare att ta till sig ett instrument”.¹⁰¹

Frågan har varit aktuell under utredningens samråd och det har varit påtagligt att kulturskolesektorn stödjer en utveckling mot ökad gruppundervisning. Detta kom bland annat fram under Kulturskolerådets rikskonferens i Luleå i uttryck som: ”Mer grupp! Utveckla pedagogiken, möt barnen på ett bättre sätt. Elever tackar nej på grund av enskild undervisning – de vill vara i grupp”.¹⁰²

Södertälje kulturskola har, som beskrivits i avsnitt 3.3.2, nyligen övergått till gruppundervisning för samtliga barn och unga i musikverksamheten. Övergången har genomförts av pedagogiska skäl, med målet att höja nivån och kvaliteten i verksamheten. Förändringen har också medfört att fler barn kunnat erbjudas plats. Gruppundervisningen har också haft som mål att få pedagoger att arbeta tillsammans med en större grupp barn och unga, vilket syftar till att öka den kollegiala gemenskapen och möjligheten för kunskapsutbyte mellan pedagoger. Gruppundervisningens förtjänster, såväl för elever som för pedagoger, lyfts även fram som en av framgångsfaktorerna inom kör- och orkesterskolan El Sistema.¹⁰³

Utredningen menar att gruppundervisning bör utgöra normen i kulturskolan men att de barn och unga som vill fördjupa sina kunskaper, eller utifrån andra skäl, ska kunna erbjudas individuell undervisning.

Inkludering oavsett kön och ålder

När rådande normer utgör ett hinder för deltagande är ett aktivt och medvetet arbete med värdegrund och normkritik en god väg för att inkludera fler barn. I dag deltar fler flickor än pojkar inom de flesta av kulturskolans konstområden, 65 procent flickor och 35 procent pojkar deltar i ämneskurs. Detta avspeglar samma bild

¹⁰¹ Kulturskoleutredningens enkät till medlemmar i Riksförbundet unga musikanter (2015); A. Falk, *Modeller för undervisning på orkesterinstrument i Kulturskolan*. Inspel till kulturskoleutredningen (2016).

¹⁰² Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

¹⁰³ E. Sæther, M. Lindgren & Å. Bergman (kommande), *El Sistema – musiklärare i en spänningsfylld modell för socialt inkluderande pedagogik*. Pedagogisk forskning i Sverige (kommande).

som präglar kulturlivet som helhet; kvinnor tar del av samhällets kulturutbud i högre utsträckning än män.

Skillnaderna i representation mellan olika ämnen är stora. Att skillnaderna är stora ser inte utredningen som ett problem i sig, och menar inte att alla konstformer bör ha en jämn könsfördelning. Däremot kan de könsnormer som påverkar såväl barnens val av uttryck och pedagogernas val av innehåll, som verksamheten som helhet, behöva problematiseras i personalgruppen. I de fall där barn och unga inte känner sig inkluderade på grund av tilltal eller utbud har kulturskolan möjlighet att spela en viktig roll för att ge en motbild till de könsrelaterade föreställningar som begränsar unga människors intressen och identitet. Även barn och unga som inte självklart identifierar sig som pojkar eller flickor kan känna sig exkluderade från undervisningen. Här finns utrymme för insatser så att alla barn och unga, oavsett kön, könsidentitet eller könsuttryck, ska känna sig inkluderade och välkomnade.

Att prova en ny aktivitet kan vara lättare om läraren också är en person som deltagaren kan identifiera sig med. Att ha förebilder med samma bakgrund som en själv har visat sig vara ett bra sätt att inkludera fler i verksamheten. Detta är något som flera kulturskolor jobbar med och även har i åtanke vid nyrekrytering. På motsvarande vis ser utredningen det som mycket väsentligt att de utbildningar som erbjuds för pedagoger i kulturskolan (se avsnitt 6.8) ger goda kunskaper i frågor om normkritik, genus och social inkludering.

Tonåringar slutar trots kulturintresse

Som tidigare beskrivits är högstadieåldern en tid då många lämnar kulturskolan, vilket vi kan anta har en mängd olika anledningar. Att tonåren är en tid då många slutar med sina fritidsaktiviteter är något som kulturskolan knappast ska lastas för, däremot är det viktigt att kulturskolan lyckas tillhandahålla ett utbud och arbetsätt som känns stimulerande och relevant, även för tonåringar. Under utredningens samråd har företrädare för kulturskolan uttryckt detta som "en naturlig avgång vid 12–13 års ålder" och att det "känns barnsligt när man blir tonåring" och det blir tydligt att

man är medveten om ett behov av att utveckla verksamheterna för denna målgrupp.¹⁰⁴

Konstnärliga uttryck upptar många ungdomars intresse när de utvecklar sin identitet. Unga skaffar sig med hjälp av konst och estetik kunskap om den egna identiteten, om sina relationer till andra och om sitt förhållande till världen.¹⁰⁵ I detta sammanhang blir det viktigt för kulturskolan att erbjuda en verksamhet där ungdomar kan vara kreativa, bygga vidare på egna erfarenheter och skapa nytt, inte minst med hjälp av digital teknologi.

Frågan om vilken betydelse ett ökat föräldrastöd, kan ha för ungdomars deltagande har väckts under utredningens samråd. I likhet med idrotten kan kulturskolorna aktivt medverka till att ta vara på föräldrars engagemang i samband med föreställningar, konserter, läger eller andra aktiviteter, något som utredningen sett flera exempel på.

Att just denna ålder är extra känslig var tydligt redan i 1965 års *Musikutbildningskommitté* som skriver att: ”Visserligen vet man av erfarenhet att många elever upphör att ta lektioner just i puberteten. Den frivilliga musikundervisningen på högstadiet ska emellertid också vara dimensionerad så att man där kan ta emot dem, vars intresse för eget musicerande vaknat först senare och sådana elever, som rent allmänt mognat sent.”¹⁰⁶ Denna slutsats vill utredningen instämma i. Kulturskolan är till både för barn och ungdomar och det är viktigt att det finns jämnåriga kamrater att identifiera sig med liksom att verksamheten och det rumsliga sammanhanget inte upplevs som barnsligt av de äldre. Det finns kulturskolor som använder sig av olika entréer och ytor för olika åldersgrupper, eller att vissa öppettider vigs åt äldre respektive yngre elever. För att rekrytera fler tonåringar till kulturskolan menar utredningen att det också bör vara relevant att erbjuda nybörjarkurser inriktade mot ungdomar.

¹⁰⁴ Workshop med Kulturskoleutredningen under Kulturskolerådets rikskonferens Luleå 2016-03-16.

¹⁰⁵ Se exempelvis K. Drotner, *At skabe seg – selv* (Gyldendal, 2006); O. Sernhede, *AlieNation is My Nation: Hiphop och unga mäns utanförskap i Det Nya Sverige* (Ordfront, 2002).

¹⁰⁶ SOU 1968:15, s. 66.

Barn och unga med funktionsnedsättningar

Folkhälsomyndigheten påpekar att utformningen av den fysiska miljön är särskilt viktig vad gäller fysisk aktivitet för personer med funktionsnedsättning.¹⁰⁷ Det ligger i linje med det inriktningsmål i regeringens strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken som handlar om att förbättra möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i kultur- och idrottslivet.¹⁰⁸

När barn med funktionsnedsättning har tillfrågats efterlyser de att vuxna i deras närhet ska ha en större kunskap om funktionsnedsättningar. Detta önskemål är särskilt starkt bland barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.¹⁰⁹ Detta bekräftas av att Barnrättskommittén i sin senaste granskning av Sverige uttryckt oro över att professionella som möter barn med funktionsnedsättning saknar nödvändiga kunskaper.

Barn och unga med funktionsnedsättningar är inte en homogen grupp vilket gör det svårt att prata om gemensamma behov eller gemensamma svårigheter eller var gränsen går mellan den som har och inte har en funktionsnedsättning. Landets kulturskolor har sannolikt alla erfarenhet av att möta barn med olika typer av förutsättningar som innebär att vissa anpassningar kan behöva göras. Ungefär hälften av kulturskolorna har inte någon specifik verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättning.¹¹⁰ På de allra flesta kulturskolor deltar dessa barn i ordinarie verksamhet så långt det är möjligt men på några få kulturskolor är inte heller detta möjligt.¹¹¹

Utredningen menar att den grundläggande inställningen bör vara att utgå ifrån individens personliga förutsättningar och att anpassa verksamheten därefter. Funktionshinder kan innebära praktiska hinder så som trappor, trösklar och smala dörröppningar men också hinder i form av bristande kompetens och erfarenhet

¹⁰⁷ Statens folkhälsoinstitut, *Funktionsnedsättning, fysisk aktivitet och byggd miljö – Den byggda miljöns betydelse för fysisk aktivitet för vissa typer av funktionsnedsättning* (2011).

¹⁰⁸ Socialdepartementet, *En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016* (Regeringskansliet, 2011).

¹⁰⁹ Barnombudsmannen, *Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd* (2016); Barnrättskommittén, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*. (FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2015).

¹¹⁰ Kulturskoleutredningens enkät till kulturskolechefer (2015).

¹¹¹ A. Di Lorenzo Tillborg, *Forskningsrapport om kulturskolors verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättningar*. Oppublicerat manus. (Malmö: Malmö Musikhögskola).

eller lektionsinnehåll som inte tillgodoser deltagarnas behov. Många anpassningar som kan underlätta för att barn och unga med funktionsnedsättningar ska kunna delta kan också övriga i verksamheten gynnas av, som en bra arbetsmiljö med rimlig ljudnivå och varierade undervisningssätt.

En hjälp i det lokala arbetet kan vara boken *Funktionsnedsättning, funktionsuppsättning – boken om hur vi får en kulturskola för alla* som togs fram av det tidigare Sveriges musik- och kulturskoleråd tillsammans med pedagoger som ett svar på sektorns kompetensbehov.¹¹² Även föreningen Passalen har tagit fram en handbok med råd om hur kulturskolan kan öka sin inkludering.¹¹³

Detta är ett område som utredningen menar kan gynnas av en ökad samverkan och redan i dag förekommer kommunala kompetenshöjande samarbeten. Även ett ökat samarbete inom kommunerna skulle kunna bidra till utveckling. Det är viktigt att ta vara på den samlade kunskap om barn och unga med funktionsnedsättning som finns i en kommun och att denna även kommer kulturskoleverksamheten till godo. I samband med att kommuner ansöker om utvecklingsbidrag från den Specialpedagogiska skolmyndigheten kan kulturskolan finnas med som ett komplement i ansökan.¹¹⁴

Utredningen ser ett stort behov av att systematiskt samla in och sprida erfarenheter och kunskap som byggs upp inom kommuner runt om i landet. Även kunskap med en grund i forskning och beprövad erfarenhet inom detta fält behöver nå fram till verksamheterna. Kulturskolor behöver även kunna inhämta råd och inspiration om hur barn och unga med funktionsnedsättningar kan inkluderas. Utredningen menar att detta är angelägna uppgifter för ett nationellt kulturskolecentrum (avsnitt 6.3) men även en ökad kommunal och regional samordning kan bidra till utveckling inom detta område (avsnitt 6.7). Med olika typer av främjandeinsatser som information och inspiration via internet, fortbildningsdagar och konferenser, kan dessa initiativ fungera som kunskapsstöd till kommunerna när det gäller att inkludera barn och unga med funktionsnedsättning. Det är utredningens bedömning att insatser inom detta område bör prioriteras vid bedömningen av de utvecklings-

¹¹² S. Gårdare och H. Sandh, *Funktionsnedsättning, funktionsuppsättning – boken om hur vi får en kulturskola för alla* (Sveriges musik- och kulturskoleråd, 2011).

¹¹³ Passalen, *Handbok IKA*. Inspel till utredningen (2015).

¹¹⁴ Möte med Specialpedagogiska skolmyndigheten 2015-01-28.

bidrag som utredningen föreslår att ett kulturskolecentrum ska ansvara för (avsnitt 6.4).

Migration och nya barn och unga i Sverige

En grupp som kulturvanemässigt står långt från kulturskolan är nyanlända barn och unga från andra länder. I och med det senaste årets ökning av nyanlända står i stort sett alla kommuner inför utmaningen att lyckas inkludera nya svenskar som flytt från sina hemländer. Här ser utredningen klara tecken på att kulturskolorna kan och vill men, också bör spela en viktig roll. Flera kulturskolor har tagit initiativ, till exempel Sala kulturskola, som har som ambition att skriva in samtliga asylsökande barn och unga i sin verksamhet. Viktiga samarbetspartners för att nå dessa barn och unga kan vara den lokala socialförvaltningen och organisationer inom det civila samhällets som arbetar med denna grupp.

Föreningen Kulturskolerådet genomförde under våren 2016 en konferens i Stockholm som fokuserade på att inkludera nyanlända barn och unga. Konferensen var upptakten till ett projekt, delvis finansierat av Allmänna arvsfonden, med syftet att ge ensamkommande och nyanlända barn och unga bättre uppväxtvillkor genom kulturskoleverksamhet. Att tidigt kunna erbjuda nyanlända barn och unga meningsfull fritidssysselsättning ser utredningen som en stor tillgång för en kommun. Kommunen tar i dessa fall vara på kulturskolan i egenskap av mötesplats som gör det möjligt att mötas i en skapande gemenskap utan det talade språket som barriär. Utredningen menar att kulturskolan, på samma sätt som övrig kommunal verksamhet, utgör en viktig del av samhällets välfärd som behöver förstärkas mot bakgrund av de många nya kommuninvånarna.

Avgift ett hinder för vissa

Ett av de hinder som utredningen har att belysa är de terminsavgifter och andra avgifter som kulturskolan tar ut. Många kulturskolor är fullt medvetna om denna problematik och prövar därför nya sätt att exkluderade grupper. I samtal med några av de kommuner som gjort riktade insatser för att inkludera barn i segreg-

erade stadsdelar framkommer att avgiftsfri verksamhet varit nödvändig. I de fall man prövat att ta ut även en mycket låg avgift har barnen uteblivit. Men de menar också att enbart avgiftfrihet inte räcker.

Utredningens slutsats är att terminsavgifter i kulturskolan är ett av flera hinder för deltagande (se även avsnitt 3.6.2). Att enbart sänka avgifterna leder sannolikt inte till att nya grupper av barn hittar till verksamheten. För detta krävs att sänkta avgifter kombineras med andra insatser så att kulturskolan blir mer bekant och inkluderande även för dem som inte känner sig hemma i verksamheten i dag.

Den tidigare fritidspengen, som syftade till att underlätta för barn i familjer med försörjningsstöd att delta i organiserade fritidsverksamheter går inte längre att söka. Ersättningen avskaffades den 1 januari 2016 och i stället har riksnormen för barn höjts inom försörjningsstödet. För barn i åldrarna 7–18 år samt hemmavarande skolungdomar i åldern 19–20 år har normen höjts med 250 kronor per månad, det vill säga 3 000 kronor per år.

Även om försörjningsstödet tar hänsyn till barns och ungas rätt till en meningsfull fritid vill utredningen rekommendera kommunerna att tillämpa avgiftsfrihet för barn och unga i familjer med försörjningsstöd för att underlätta för ett bredare deltagande. Kommunerna bör i sådana fall beakta kommunalrättsliga grundprinciper och att kompetensenligheten måste bedömas i varje enskilt fall.

6.11.3 Att överbrygga avstånd

Bedömning: Det är utredningens bedömning att transporter är en viktig fråga för barns och ungas tillgänglighet till kulturskola.

Fjärrundervisning med hjälp av digital teknik har en stor potential för att öka barns och ungas deltagande.

Skolskjuts som hinder och möjlighet

På många håll i landet sätter skolskjutsen ramarna för barns och ungas möjligheter att delta i den kommunala kulturskolans verksamhet. Det exakta antalet som har rätt till skolskjuts vet vi inte men det rör sig om många barn och unga som i vissa fall åker långt för att ta sig till och från skolan. I de fall där kulturskoleundervisning inte ges under skoldagen eller i direkt anslutning till denna, och innan skolskjutsen går, eller där det saknas en väl fungerande kollektivtrafik, krävs att föräldrar eller andra vuxna har möjlighet att lämna och hämta barnen. Barn som kommer från familjer som saknar sådana förutsättningar riskerar att exkluderas från undervisning. Ett flertal kulturskolechefer från framför allt norra Sverige menar att det är svårt att bedriva kulturskoleverksamhet i kommuner där många elever är beroende av skolskjuts om inte verksamheten pågår under eller i direkt anslutning till skoldagen.

I de kommuner där skolskjuts ingår som en del av den befintliga kollektivtrafiken förekommer att elever får skolkort med fyra resor per dag som också inkluderar fritidsaktiviteter. Detta förutsätter att det finns befintlig kollektivtrafik som passar för resor mellan kulturskolan och hemmet. I några kommuner har man löst problemet genom en ökad flexibilitet och låter yngre elever åka med en senare buss, till exempel den buss som är avsedd för gymnasieeleverna. När det gäller resor mellan kommuner, för till exempel elever som går i grundskola eller gymnasieskola i en annan kommun än hemkommunen, kan en ökad interkommunal samverkan underlätta för barn och unga att delta i andra kommuners kulturskoleverksamhet. Det kan också göra det möjligt för dem med ett smalt kulturintresse att få undervisning i en annan kommun eller att utöva sitt konstuttryck tillsammans med andra barn som har samma intresse.

Utredningen är medveten om frågans komplexitet men det är utredningens bedömning att transporter är en viktig fråga för barns och ungas tillgänglighet till en kulturskola. Utredningens förslag om att skapa bättre förutsättningar för samordning mellan kommuner och den regionala nivån (avsnitt 6.7) avser att bidra till utveckling inom området.

Fjärrundervisning kan öka deltagandet

Några kulturskolor har börjat undersöka hur fjärrundervisning kan bidra till att inkludera fler barn och unga men initiativen är hittills få. Utredningens bedömning är att detta är ett område där insatser av det föreslagna nationella kulturskolecentrumet liksom en ökad kommunal och regional samordning kan göra stor skillnad. Fjärrundervisning kan vara ett alternativ för den som bor långt ifrån närmaste kulturskola eller är bosatt i en kommun där kulturskolans utbud är begränsat. Genom att deltagaren kan ha kontakt med en pedagog över internet kan undervisning genomföras på distans med färre fysiska träffar men ändå med fullt lärarstöd. Barn och unga som deltar i fjärrundervisning kan också delta i projekt eller en orkester med andra deltagare på kulturskolan. Undervisningsformen kan ge en större flexibilitet och även tilltala många barn och unga, men den kräver också ett större ansvar från deltagaren och en hög kvalitet vad gäller såväl bild som ljud under själva överföringen. Ett utvecklingsarbete som Ålands musikinstitut driver har visat att det är fullt möjligt att skapa en undervisningssituation där deltagare och pedagog kan kommunicera i realtid utan störande eftersläpning och med mycket god bild- och ljudkvalitet.

Utredningen vill understryka vikten av att fjärrundervisning inte kan ersätta fysiska möten med pedagogen eller andra deltagare. Det kan vara en fördel att genomföra undervisningen digitalt i kulturskolans lokaler. På så sätt kan deltagaren få specialiserad fjärrundervisning inom sitt uttryck men även möta andra pedagoger och deltagare i gemensamma aktiviteter som till exempel orkester spel eller större projekt.

6.11.4 Goda arbetsförhållanden

Bedömning: Utredningens bedömning är att den som arbetar i en kulturskola bör ha tillgång till kompetensutveckling och kunna bedriva sin verksamhet i lokaler som är anpassade för verksamheten med ändamålsenlig utrustning.

Det har under utredningens samråd framkommit att behovet av kompetensutveckling generellt är stort inom kulturskolan, något

som även föreningen Kulturskolerådet har påpekat vikten av. Utredningens har uppmärksammats på att det kan vara svårt för pedagoger inom kulturskolornas mindre konstområden att få förståelse för områdets specifika förutsättningar, eftersom verksamheternas största kompetens av tradition ligger inom musikområdet.¹¹⁵ I exempelvis Västra Götaland tar regionen ett ansvar för fortbildningen av kulturskolans pedagoger. Att hitta kommungemensamma former för fortbildning har utredningen identifierat som ett behov som förslaget om en ökad regional samordning skulle kunna tillgodose (se avsnitt 6.7). Insatser som gynnar kompetensutveckling bör även kunna beaktas inom ramen för utredningens förslag om att inrätta statsbidrag för att främja utveckling av de kommunala kulturskolorna.

För att den kommunala kulturskolan ska kunna vara en inkluderande bildningsinstitution ser utredningen det som av vikt att fokus läggs på den pedagogiska utvecklingen i syfte att utveckla ett gemensamt professionellt språk. Detta förutsätter att tid avsätts i verksamheterna för att utifrån pedagogiska diskussioner och kollegial reflektion och genom att ta vara på beprövad erfarenhet och forskning, lägga fast vilka de grundläggande villkoren för undervisningen bör vara. Kulturskolan behöver gemensamt reflektera över vad som är väsentligt att åstadkomma inom den gemensamma verksamheten.¹¹⁶

Den som arbetar i kulturskola bör ha goda arbetsförhållanden och kunna bedriva undervisning i lokaler som är avsedda för ändamålet och ha tillgång till den utrustning som verksamheten kräver. Som beskrivits i avsnitt 3.5 förekommer att kulturskolans pedagoger arbetar i en miljö som medför en hög arbetsbelastning och stora påfrestningar i synnerhet för hörseln. Underlagen är få på detta område, men medvetenheten om lämpliga lokaler har ökat menar Lärarförbundet¹¹⁷ men vad gäller arbetsbelastningen finns tydliga svårigheter. Anställda i sektorn upplever sig ha fått en ökad arbetsbelastning under senare år bland annat genom att nya arbetsuppgifter har introducerats utan att motsvarande tid har lagts till.

¹¹⁵ Mejl från teaterlärare i Västmanlands kulturskolor. Inspel till Kulturskoleutredningen 2016-09-13.

¹¹⁶ A-L Claesson, J. Gustafsson & T. West, *Musikutbildning i en föränderlig tid, Pedagogiska publikationer från Kungliga Musikhögskolan 1996:1* (KMH-förlaget, 1996).

¹¹⁷ Möte med Lärarförbundet 2016-06-09.

Även utrymmet för långsiktig planering bedöms vara litet. Detta uppfattar utredningen som särskilt bekymmersamt sett i ljuset av att 50 procent av lärarkåren enligt Lärarförbundets undersökning har övervägt att byta jobb. Denna bransch består av anställda med en hög medelålder och möjligheterna till avancemang eller få ett nytt jobb på en relativt begränsad arbetsmarknad inom konst och kultur är små.¹¹⁸

En studie om musiklärare i kulturskolan från 2004 visade att en femtedel i någon grad upplevde att arbetsbördan var så stor att de inte hade utrymme att ens reflektera över det dagliga undervisandet.¹¹⁹ Den åsikten delades av fler musiklärare vid kulturskolor, än musiklärare vid renodlade musikskolor, vilket kan tyda på att uppgifterna har blivit fler i musikskolor som breddats till att bli kulturskolor, men utan att motsvarande utrymme för nya uppgifter har getts. Det egna engagemanget framstår som avgörande för många att orka; för så många som 40 procent av musiklärarna var ett musikaliskt engagemang utanför musikskolan mer eller mindre avgörande för att orka med musiklärararbetet och bland yngre lärare svarade många att deras musikaliska engagemang utanför skolan var helt avgörande för att orka med arbetet.

Utredningen menar att den som arbetar i en kulturskola bör ha goda möjligheter att planera och följa upp sitt arbete, delta i ett arbetslag och känna att arbetsinsatsen är uppskattad både av eleverna och av samhället i stort.

¹¹⁸ Lärarförbundet. *Enkät om kulturskolans arbetsvillkor*. Tidningen Uttryck (september 2016).

¹¹⁹ O. Tivenius, *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor 2004*(2010).

7 Konsekvensanalys

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska kommittéer beräkna och redovisa ekonomiska konsekvenser av sina förslag. Detta gäller kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering. En sådan redovisning görs nedan i avsnitt 7.14.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska kommittéer även analysera konsekvenser för det kommunala självstyret, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7.1 Förslagen i korthet

Det är utredningens mening att en juridisk ram i form av en kulturskolelag vore mest verkningsfullt för att tydliggöra att kulturskola är av nationellt intresse, men mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenser som den så kallade finansieringsprincipen föranleder när en kommunal tidigare frivillig uppgift görs obligatorisk (avsnitt 5.3), bedömer utredningen att det inte är görligt att överlämna ett sådant förslag till regeringen. En helstatligt finansierad kulturskola ser inte utredningen som ett mål i sig, utan det är en lagreglerad kommunal kulturskola, i likhet med landets folkbibliotek, som bedöms som angeläget.

I stället föreslår utredningen att ett antal sammanhängande förslag genomförs och att en utvärdering utförs efter tre år för att

avgöra vilken effekt förslagen har haft på barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola. Om utvärderingens resultat visar att tillgång till kommunal kulturskola fortsatt saknas, och om det finansiella läget så tillåter, bör regeringen överväga att skärpa styrningen och genom lagstiftning göra den kommunala kulturskolan obligatorisk i form av kulturskola som drivs av en enskild kommun eller genom samverkan med annan kommun.

Utredningen föreslår att regeringen för riksdagen bör lägga fram nationella mål för den kommunala kulturskolan. Med utgångspunkt i dessa mål föreslår utredningen följande sammanlänkade förslag:

- Ett nationellt kulturskolecentrum
- Bidrag till kommunal samordning på regional nivå
- Utvecklingsbidrag
- Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund
- Kulturskolerelaterad forskning
- Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola
- Bidrag till nationell spetskompetens
- Utvärdering

Dessa förslag avser att bilda en robust infrastruktur för kulturskolesektorn och bidrar till att tydliggöra statens, landstingens respektive kommunernas ansvarstagande för barns och ungas tillgång till kulturskola av hög kvalitet. Den kommunala kulturskolan är en del av samhällets välfärd. Parterna medverkar till att utifrån sina kompetenser skapa en robust infrastruktur med barnet i centrum och samverkan som frivillig grund.

Förslagens konsekvenser redovisas nedan.

7.2 Nationella mål

Utredningen föreslår att regeringen för beslut av riksdagen lägger fram följande mål:

Förslag: Regeringen bör för riksdagen lägga fram nationella mål för den kommunala kulturskolan.

En kommunal kulturskola ska

- ge barn och unga möjlighet att lära, utöva och uppleva konstuttryck i första hand i grupp,
- bedrivs på barns och ungas fria tid,
- präglas av hög kvalitet och en konstnärlig och genremässig bredd med verksamhet inom tre eller flera konstuttryck,
- tillämpa en pedagogik som utgår från barnets egna erfarenheter och intressen,
- ge barn och unga goda förutsättningar att ha inflytande på verksamhetens utformning och innehåll,
- ha en hög andel pedagogiskt och konstnärligt utbildad personal,
- verka i för verksamheten anpassade lokaler med ändamålsenlig utrustning,
- aktivt verka för att kommunens barn och unga har kännedom om kulturskolan och ges likvärdig möjlighet att delta i dess verksamhet, och
- arbeta i bred samverkan och bedriva en utåtriktad verksamhet gentemot det övriga samhället.

För att följa och stödja det kommunala arbetet utifrån dessa mål föreslår utredningen att ett nationellt kulturskolecentrum inrättas med ansvar för att följa nationell uppföljning och statistik.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget har inga ekonomiska konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Nationella mål för verksamheten syftar till främja en mer jämlik och likvärdig kommunal kulturskola genom att tydliggöra de förhållningssätt och målsättningar som utredningen menar bör genomsyra det kommunala arbetet som en vision och en vägledning för att verksamheten ska kunna vara relevant i sin samtid.

Status quo

En avsaknad av nationella mål för den kommunala kulturskolan skulle sannolikt innebära fortsatta stora skillnader i barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola över landet och därmed sämre möjligheter till kulturutövande.

7.3 Nationellt kulturskolecentrum

Utredningen föreslår att ett nationellt kulturskolecentrum inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom Statens kulturråd med följande ansvarsområden:

- Nationell uppföljning
- Främja erfarenhetsutbyte och samverkan
- Främja kulturskolerelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet
- Fördela utvecklingsbidrag
- Fördela bidrag till nationell spetskompetens
- Fördela bidrag för kulturskoleverksamhet i gles- och landsbygd

Ett nationellt kulturskolecentrum (avsnitt 6.3) föreslås inrättas som ett särskilt beslutsorgan inom Statens kulturråd.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Kostnaden för verksamheten kan uppskattas till 11 miljoner kronor. Denna uppskattning bygger på 8 årsarbetskrafter, där den årliga kostnaden för varje årsarbetskraft beräknats till 1 miljon kronor, inklusive lön och sociala avgifter samt en schablonmässigt beräknad over head-kostnad för exempelvis lokaler. Antalet årsarbetskrafter är en grov uppskattning av den arbetstid som verksamheten kräver och har fördelats enligt följande: två årsarbetskrafter för nationell statistik och uppföljning, två årsarbetskrafter för bidragsfördelning, två årsarbetskrafter för erfarenhetsutbyte och samverkan, en årsarbetskraft för forskningsfrämjande. Därutöver beräknar utredningen att en årsarbetskraft för verksamhetens ledning tillkommer.

Utöver denna schablonmässiga beräkning av kostnad per årsarbetskraft bygger beräkningen på att verksamheten behöver en budget för andra utgifter på cirka 3 miljoner kronor. I detta ingår t.ex. kostnader för webbsida, informations- och kommunikationsinsatser, resor och kostnader för köp av externa tjänster.

Därutöver föreslås att verksamheten anvisas ett bidragsanslag om 226 miljoner kronor. Av dessa föreslås 200 miljoner kronor fördelas i form av utvecklingsbidrag (avsnitt 6.4), 10 miljoner kronor i form av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola (6.5) samt 5 miljoner kronor i form av ett bidrag till nationell spetskompetens (avsnitt 6.6).

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget om att uppdra åt ett nationellt kulturskolecentrum att ansvara för nationell uppföljning innebär vissa kostnader för landets kommuner på grund av ett nytt krav om uppföljning. Kostnaden för uppföljning av kulturskoleverksamhet beräknas till 427 000 kronor.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget svarar upp mot ett behov av ökat erfarenhetsutbyte, kunskap och utvecklingsmöjligheter som uttrycks av de kommuner utredningen har varit i kontakt med. Ett sådant centrum är en

viktig beståndsdel i en stödjande infrastruktur som avser att bidra till höjd kvalitet och ökad tillgänglighet i den kommunala kulturskolan. En kulturskola som präglas av hög kvalitet kan bidra till att öka attraktionskraften hos en kommun och göra den mer intressant att leva i. I många, i synnerhet mindre kommuner, har kulturskolan redan i dag en central funktion för det lokala kulturlivet och med ytterligare bredd, både vad gäller deltagande barn och unga och vad gäller utbudet, kan kulturskolan få en än bättre kompetens i rollen som kulturresurs som kan möta det övriga samhällets behov.

Status quo

I avsaknad av en nationell aktör på kulturskoleområdet kommer sannolikt verksamheternas behov av kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte, samverkan och uppföljning inte att tillgodoses. På sikt kan det innebära att kulturskolan förlorar sin starka position i samhället på grund av bristande relevans sett ur ett medborgarperspektiv.

7.4 Bidrag till regional samordning

Utredningen föreslår att vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet förordning (2010:2012) ska tillskjutas 10 miljoner kronor per år i syfte att förstärka samordningen av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå (se avsnitt 6.7). En sådan ny inriktning av bidraget förutsätter ett tillägg om *kulturskoleverksamhet* som ett nytt verksamhetsområde i bidragets förordning. Det föreslagna beloppet har beräknats utifrån 0,5 miljoner kronor för vardera av landets tjugo landsting och Gotlands kommun.

Det är visserligen inte en uppgift för staten att råda över hur kommuner och landsting samverkar. Men staten kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för att samverkan på frivillig grund ska komma till stånd. Staten finansierar regionala kulturverksamheter tillsammans med landstingen och eftersträvar en god användning av resurserna. Att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur uttrycks även av de nationella kulturpolitiska målen som är styrande för staten och vägledande för kommuner och landsting.

Statsbidraget bör med tiden anpassas utifrån de nya organisatoriska förutsättningar som ges med anledning av kommande förslag från Indelningskommittén (Fi 2015:09).

En ändring i förordning (2010:2012) föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Utredningen föreslår att 10 miljoner kronor, beräknat utifrån 0,5 miljoner kronor per län, avsätts till att underlätta för samordning mellan kommuner och den regionala nivån i landets tjugo landsting och Gotlands kommun.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget om att förstärka samordningen av kommunal kultur- skoleverksamhet på regional nivå förutsätter en motprestation av bidragsmottagaren i enlighet med förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Sådana statsbidrag får endast användas till verksamhet som även får bidrag från landsting, kommun eller annan huvudman vilket leder till en utgiftsökning för kommunerna. Det innebär att den kommun som väljer att inte lämna bidrag kan inte heller få bidrag från landstinget. Omfattningen av en sådan utgiftsökning är av förklarliga skäl svår att på förhand bedöma. Eftersom bidraget syftar till en ökad samordning, ökad interkommunal samverkan och samverkan med den regionala nivån bör förslaget på sikt kunna leda till minskade kostnader för den enskilda kommunen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen ser stora möjligheter att kunna bryta den relativa isolering som den enskilda kommunala kulturskolan ofta präglas av genom att främja en ökad samordning kommuner emellan och med den regionala nivån (avsnitt 6.7). Kommunernas villkor skiljer sig kraftigt åt och små kommuner eller kommuner i glesbygd har

exempelvis inte samma förutsättningar vad gäller tillgänglighet eller för att bygga kompetens på det sätt som en stor organisation har.

De samråd som utredningen genomfört visar på ett stort intresse från landsting/regionala aktörer och kommuner för en förstärkt infrastruktur för samverkan. Det kan vara svårt att frigöra resurser från en enskild kulturskola för att bidra till ökad interkommunal och regional samverkan, både sett till förmåga och mandat. Där- emot kan en regional aktör, som verkar utifrån ett kommun- gemensamt uppdrag, verka för allas bästa, med en helhetssyn och överblick som är svårt att uppnå för en enskild kommun.

Detta förslag syftar till att ge ökade förutsättningar för sam- verkan kommuner emellan, liksom mellan kulturskolor och de kulturinstitutioner och organisationer som har landsting eller region som huvudman, i syfte att bättre ta till vara de gemensamma resurs- erna. På så sätt kan en bred kvalitetshöjning och ökad effektivitet uppnås. Denna kvalitetshöjning berör flera delar av verksamheten; utifrån ett barnperspektiv kan en ökad samverkan mellan kultur- skolor och kulturinstitutioner ge barn och unga ökad tillgång till flera uttrycksformer genom att de får ta del av andra kommuners eller av andra kulturaktörers kompetens. En fungerande kollektiv- trafik är ett annat samverkansområde där kommuner och landsting ofta har en delad kompetens. En förstärkt samverkan kan öka barns och ungas tillgång till kultur och kulturskoleverksamhet i hela länet. Utifrån ett personalperspektiv ger sektorn uttryck för ett stort behov av kompetensutveckling där de enskilda kommunerna lätt kommer till korta exempelvis vad gäller IT som redskap i under- visningen, för att överbrygga stora avstånd i glesbygd eller för digitalt skapande. Större samverkansprojekt gentemot högskola och universitet liksom kontakter med nationella kulturinstitutioner underlättas genom en regional aktör. Sett utifrån ett kultur- och utbildningsperspektiv kan en samverkanskedja från kulturskola till professionella kulturverksamheter och högskolor bidra till ett bättre resursutnyttjande och att få ökad tillgång till en ung publik.

Status quo

I avsaknad av en regional aktör kommer dagens situation med enskilda kommuner som bedriver kulturskolor med små möjligheter till utveckling, samverkan och erfarenhetsdelning sannolikt att bestå.

7.5 Utvecklingsbidrag

För att främja utveckling av de kommunala kulturskolorna föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag på 200 miljoner kronor inrättas (se avsnitt 6.4).

Följande tre huvudområden kan sägas sammanfatta de fält där utvecklingsbehoven bedöms vara som störst, men även andra områden bör vara bidragsberättigade:

- Breddning av konstområden
- Inkludering och tillgänglighet
- Pedagogisk utveckling

Inom dessa områden är det utredningens bedömning att insatser som ökar deltagandet av barn och unga med intellektuella eller fysiska funktionsnedsättningar ska prioriteras. I övrigt ska de lokala behoven styra och bredden av insatser som beviljas medel bör vara stor.

Fördelning och uppföljning av statsbidraget föreslås vara en uppgift för ett nationellt kulturskolecentrum. En kommun eller kommuner i samverkan föreslås kunna söka bidraget. Även en samordnande funktion på regional nivå bör i samverkan med kommuner kunna ansöka om utvecklingsbidrag. Till ansökan bör bifogas en strategisk handlingsplan som tagits fram med för verksamheten berörda parter. Ytterligare en förutsättning för att få del av stödet är att kulturskolan ska erbjuda eller ha för avsikt att erbjuda, verksamhet inom minst tre konstområden.

En förordning föreslås styra fördelningen av statsbidraget som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Ett utvecklingsbidrag till kulturskoleverksamhet beräknas uppgå till 200 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget innebär ett ekonomiskt tillskott för den sökande vars ansökning beviljas.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen menar att bidraget ger förutsättningar för kulturskoleutveckling inom de områden där kommunernas utvecklingsbehov bedöms vara som störst. Det ger även utrymme för närhet till mottagarna och lokala variationer. Ett sådant utvecklingsbidrag, som komplement till det egna ekonomiska åtagandet, kan öka barns och ungas förutsättningar att få tillgång till kulturskola av hög kvalitet, oavsett bostadsort och personlig bakgrund.

Status quo

Sannolikheten är stor att de skillnader som i dag präglar barns och ungas tillgång till kulturskola av hög kvalitet ytterligare kommer att förstärkas. Många av dagens kommuner står inför stora utmaningar med ett ökande antal barn i skolåldern, växande krav på äldreomsorg och många nyanlända som ska etablera sig i samhället. Detta kommer att innebära ekonomiska påfrestningar och prioriteringar i den kommunala samhällsservicen. Utredningen kan se en risk för att en frivillig verksamhet som kulturskoleverksamhet kan komma att ifrågasättas och i värsta fall läggas ner. En sådan utveckling skulle enligt utredningens mening betyda att den kommunala servicen skulle få än svårare att leva upp till kravet på likvärdighet för alla medborgare vilket står i motsats till intentionerna i såväl barnkonventionen som i de nationella kulturpolitiska målen.

7.6 Tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskola

Utredningen föreslår att ett statsbidrag till kulturskoleverksamhet ska inrättas i form av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag på sammanlagt 10 miljoner kronor (se avsnitt 6.5). Kommuner med liten folkmängd samt låg befolkningstäthet ska kunna rekvirera 500 000 kronor i bidrag förutsatt ett eget ekonomiskt åtagande på 50 procent. Ett nationellt kulturskolecentrum ska ansvara för att fördela bidraget.

Att bedriva kulturskola är ett frivilligt åtagande som faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Utredningens kartläggning visar att en viss typ av kommuner med liten befolkning och låg befolkningstäthet av strukturella skäl tenderar att ha sämre förutsättningar än andra att bedriva kulturskola. Det nya bidraget bör därför bidra till att starta eller förstärka den pågående kulturskoleverksamheten i de kommuner som uppfyller bidragets kriterier. Åtterrapportering av bidraget föreslås utgå från antal anställda och antal elevplatser.

Att fördela och följa upp detta bidrag föreslås vara en uppgift för det nationella kulturskolecentrumet. Bidraget bör kunna ges under maximalt fem år så att en kommun kan starta alternativt förstärka sin verksamhet. Under den tiden har en kommun möjlighet att bygga upp och bemanna, skapa kännedom om verksamheten lokalt, etablera potentiella samverkansformer med andra kulturaktörer på kommunal eller regional nivå och förankra hur verksamheten ska bedrivas när ett statligt bidrag inte längre utgår. För att underlätta för kommunernas långsiktiga planering föreslås bidraget kunna rekvireras för som längst tre år i taget. Kvarstår kommunens behov efter denna period bör kommunen vara berättigad att söka samma bidrag för maximalt två år såtillvida att kommuner uppfyller de krav som ställs på den sökande.

En förordning föreslås styra fördelningen av statsbidraget som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Ett riktat statsbidrag i form av ett tidsbegränsat verksamhetsbidrag till kulturskoleverksamhet beräknas till 10 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Eftersom bidraget föreslås bygga på att kommunerna gör ett eget ekonomiskt åtagande för kulturskoleverksamhet kommer de kommuner som uppfyller kriterierna för detta bidrag, så långt medlen räcker, att behöva avsätta egna medel till motsvarande belopp av bidragets storlek. Majoriteten av de kommuner som skulle vara berättigade till bidrag har en anslagspost för kulturskola. För dessa innebär ett krav på eget ekonomiskt åtagande ingen ökad ekonomisk påfrestning. För de kommuner som inte bedriver kulturskola krävs däremot ett tillskott för att få del av bidraget.

Med statsbidragets föreslagna utformning; att genom rekvisition utifrån fastställda kriterier få del av bidraget, har utredningen haft i avsikt att förenkla kommunernas hantering av bidraget med så små krav på administrativa resurser som möjligt.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Med det föreslagna statsbidraget är det utredningens bedömning att kommuner som har särskilda svårigheter att bedriva frivillig kulturskoleverksamhet får förbättrade förutsättningar för att starta eller förstärka pågående kulturskoleverksamhet.

Höjd kvalitet och ökad likvärdighet vad gäller tillgång till kommunal kulturskola innebär ett arbete i linje med de nationella kulturpolitiska målen vilka särskilt lyfter fram barns och ungas rätt till kultur.

Status quo

Utredningen ser en risk för att barns och ungas tillgång till kulturskoleverksamhet av hög kvalitet kan komma att minska ytterligare i kommuner som kännetecknas av stora avstånd och en negativ befolkningsutveckling. Tillgänglig statistik visar att de kommuner som har beslutat lägga ner sin kommunala kulturskola eller kraftigt minskat de ekonomiska ramarna för kulturskolan, får stora konsekvenser för barns och ungas kulturutövande. Det är sällsynt att en bred kulturskoleverksamhet åter byggs upp och de som växer upp i dessa kommuner får påtagligt sämre förutsättningar att utöva kul-

tur eftersom kulturskola i sådana kommuner ofta är det enda forumet för barns och ungas kulturutövande.

7.7 Bidrag till nationell spetskompetens

Utredningen föreslår att ett nytt statsbidrag ska inrättas i form av ett statsbidrag till kulturskoleverksamhet med nationell spetskompetens på 5 miljoner kronor (se avsnitt 6.6). Fördelning och uppföljning av statsbidraget ska vara en uppgift för ett nationellt kulturskolecentrum.

Bidraget syftar till att öka ungdomars möjligheter att på en avancerad nivå få möta professionellt verksamma. Utredningen menar att initiativ där konstnärligt nyskapande integreras är särskilt intressant. En sådan verksamhet ska bygga på ett brett samarbete med andra relevanta aktörer och vara öppen för specialintresserade ungdomar från hela landet.

Kommuner, eller kommuner tillsammans med landsting, som har kapacitet att ta ett sådant nationellt ansvar för spets och fördjupning bör ha möjlighet att ansöka om bidraget. Den sökande ska bidra med ett eget ekonomiskt åtagande som motsvarar det sökta bidragets storlek i syfte att uppnå ett lokalt ansvarstagande och för att göra en volymökning möjlig. En förordning föreslås styra fördelningen av statsbidraget som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Ett bidrag till nationell spetskompetens beräknas uppgå till 5 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Den sökande kommunen ska bidra med ett eget ekonomiskt åtagande som motsvarar det sökta bidragets storlek.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget syftar till att bättre ta vara på specialintresserade ungdomars intressen oavsett konstområde. På flera orter har särskilda program för de ungdomar som vill fördjupa sig inom någon konstform inom ramen för den kommunala kulturskolan, vilket är positivt. Ändå menar utredningen att behoven är större och möjligheterna begränsade för ungdomar att på en avancerad nivå möta professionellt verksamma och under kortare perioder få pröva att arbeta och skapa tillsammans med dessa. Utredningen menar att initiativ där konstnärligt nyskapande integreras är särskilt intressant.

Status quo

Unga med ett konstnärligt specialintresse kommer att ges sämre utvecklingsmöjligheter genom att ett sådant statsbidrag inte inrättas. Potentialen hos de kulturskolor som har en vilja och kapacitet att ta emot sådana elever skulle stå outnyttjad.

7.8 Förstärkta utbildningsvägar för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Det är utredningens bedömning att fler och nya pedagogiska huvudområden inom det konstnärliga området, behöver utvecklas vid lärosätena för att bättre motsvara kommunernas kompetensbehov (avsnitt 6.8.1) liksom en anpassning av ämnesläroinnehållningarna vilket även underlättar för kombinationstjänster i skolan och kulturskolan (avsnitt 6.8.2).

Dagens högskoleutbildningar täcker in delar av kulturskolornas rekryteringsbehov men inget lärosäte erbjuder någon utbildning som specifikt utgår ifrån det utredningen kallar kulturskolans särart. Kulturskolorna har sitt ursprung i en verksamhet fokuserad enbart på musik och i nära symbios med skolan vilket har präglat arbetssätt och pedagogernas kompetens. Kulturskolan och skolan har därför många gemensamma drag men kulturskolan har också egna karaktäristika; som ett frivilligt deltagande utifrån en demokratisk grundsyn om allas rätt till kultur och en flexibilitet som

utgår från barnets egna intressen. Dess mångfald vad gäller konst-områden, att genomföra publika aktiviteter liksom barns och ungas upplevelse av verksamheten som en frizon är också utmärkande för dagens kulturskola. Utredningen menar att det finns goda skäl för att förtydliga denna särart utifrån de pedagogiska grundvalar som verksamheten vilar på och därifrån bygga kompetens specifik för kulturskolan.

Yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog

Därutöver föreslår utredningen att en yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog (avsnitt 6.8.3), införs. Examen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om 90 högskolepoäng (hp). Utbildningen avser att vända sig till personer med förkunskaper i form av en konstnärlig utbildning om minst 90 hp inom ett eller flera för kulturskolan relevanta ämnesområden. Yrkeserfarenhet inom det konstnärliga området eller konstnärliga studier vid exempelvis folkhögskola, studier i utlandet eller erfarenhet av undervisning i kulturskola, är olika exempel på kunskaper som bör kunna motsvara kraven för tillträde till utbildningen.

Utbildningens 90 hp föreslås bestå av kurser inom ramen för ämnet utbildningsvetenskap, med fokus på kultur och pedagogik, barn- och ungdomsvetenskap, fritidslärande och konstarnas didaktik. De campusförlagda studierna bör varvas med verksamhetsförlagd utbildning på en kulturskola. Utbildningen avslutas med ett självständigt arbete. Utbildningen föreslås kunna ges på halvfart för att redan verksamma pedagoger ska kunna genomföra utbildningen parallellt med tjänstgöring på kulturskolan. En del av utbildningen bör också kunna genomföras på distans vilket skulle underlätta för redan yrkesverksamma personer att delta i utbildningen. Utredningen bedömer att utbildningen bör ges vid tre lärosäten fördelade över landet.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog bör inrättas fr.o.m. den 1 juli 2018 eller vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Beräknat utifrån en helårskostnad på 129 097 kronor per student uppgår kostnaden för nittio platser, dvs. trettio platser per lärosäte till cirka 17,5 miljoner kronor årligen exklusive utvecklingsmedel. Regeringen föreslås tillföra 2 miljoner kronor i utvecklingsmedel till respektive lärosäte som kommer att anordna utbildningen.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen menar att förstärkta utbildningsvägar är en nödvändig satsning för att den kommunala kulturskolan ska kunna tillhandahålla tillräcklig kompetens. Allt fler kulturskolor breddar sin verksamhet mot fler konstområden och genrer men har svårt att rekrytera pedagoger med motsvarande utbildning. För att kunna motsvara kommunernas behov av kompetensförsörjning krävs en pedagogisk utbildning som är uppbyggd kring en kärna som uttrycker kulturskolans särart.

Genom att inrätta en kulturskolepedagogexamen kan det bli möjligt för kommunerna att rekrytera pedagoger med högre utbildning inom samtida konstområden och genrer vilka för närvarande inte ges vid något lärosäte. Eftersom en sådan utbildning bygger på de konstnärliga kunskaper som den studerande bär med sig, är den flexibel och kommer att kunna omfatta en bredd av konstområden. Den kommer även att vara lämplig för morgondagens behov, genom att kunna omfatta framtida, ännu ej kända konstområden. Den kan även ge utrymme för konstnärliga variationer beroende på lokala behov. En kulturskolepedagogexamen gör det även möjligt för verksamma inom kulturskolan, med en annan utbildning än från högskola, att kunna erhålla en kulturskolepedagogexamen vilket stärker kulturskolans kompetens.

Status quo

Kommunernas brist på personal som motsvarar kulturskolornas behov kommer att bestå. Detta kan i sin tur leda till en stagnation av verksamheterna genom att de utvecklingsbehov som sektorn uttrycker inte bemöts.

7.9 Kulturskolerelaterad forskning

Utredningen föreslår att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att under 2018 utlysa projektbidrag om 20 miljoner kronor för en satsning på forskning relevant för kulturskolan (se avsnitt 6.9). Forskningen bör vara inriktad mot det utbildningsvetenskapliga ämnesområdet. Regeringen föreslås även ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa 2 miljoner kronor per år i fyra år fr.o.m. 2018 för att inrätta en nationell forskarskola i *Kulturskolans didaktik*, som leder till licentiatexamen.

Ekonomiska konsekvenser för staten

En satsning på forskning relevant för kulturskolan respektive en nationell forskarskola som leder till licentiatexamen beräknas sammanlagt uppgå till 28 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Forskning om ungas lärande på fritiden är ett mångfacetterat område som röner ett växande intresse, men hittills har endast ett fåtal projekt beviljats medel. Vetenskapsrådet menar att de satsningar som görs i Sverige på offentligt organiserade fritidsverksamheter medför ett behov av ytterligare forskning. Detta gäller i hög grad kulturskolan som är i behov av forskning med större kontinuitet och omfattning än i dagsläget. Forskning kring lärande och

undervisning i estetiska ämnen bedrivs men en mycket litet del utgår ifrån den kommunala kulturskolans egna perspektiv och behov.

Status quo

En avsaknad av forskning innebär en fortsatt avsaknad av kunskap om den pedagogiska grund som den kommunala kulturskolan vilar på. Detta får sannolikt en negativ effekt på utvecklingen av kunskap inom området i fråga.

7.10 Utvärdering

Utredningen föreslår att den part som regeringen utser ges i uppdrag att göra en utvärdering. Syftet med en utvärdering är att ta reda på om utredningens förslag lett till att barn och unga har tillgång till en inkluderande kulturskola. En sådan utvärdering ska göras tre år efter att riksdagen beslutat om nationella mål för den kommunal kulturskola och övriga förslag trätt i kraft.

Om utvärderingens resultat visar att tillgång till kommunal kulturskola av hög kvalitet fortsatt saknas, och om det finansiella läget så tillåter, bör regeringen överväga andra styrmedel, som att genom lagstiftning göra den kommunala kulturskolan till en obligatorisk kommunal verksamhet enskilt, eller i samarbete med annan kommun.

Ekonomiska konsekvenser ur ett statligt perspektiv

Kostnad för utvärdering varierar beroende på vem regeringen väljer som utförare.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen har inga ekonomiska konsekvenser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

En utvärdering kan vara ett effektivt redskap för att synliggöra utfallet av regeringens förslag. Utvärderingens resultat kan vara ett verktyg i regeringens fortsatta arbete med att främja de kommunala kulturskolorna.

7.11 Konsekvenser för enskilda företag

Att bedriva kulturskola är ett kommunalt åtagande. De undervisningsformer som privata företag tillhandahåller inom kulturområdet kan enligt utredningens mening inte betraktas som kulturskoleverksamhet i de fall verksamheten saknar en kommunal huvudman. Såväl omsättning som antal privata företag inom kulturell utbildning har ökat under de senaste sju åren och uppgår nu till 1 863 företag. Ett ökat stöd till de kommunala kulturskolorna kommer inte nämnvärt att förändra villkoren för privata aktörer i branschen. Snarare tyder det stora intresset för kulturverksamhet för barn och unga på att det finns utrymme för en mångfald av aktörer med olika inriktningar för att barns och ungas breda önskemål ska kunna tillgodoses.

De stimulansmedel som utredningen föreslår, bedömer utredningen inte får någon större inverkan på konkurrensförhållandet mellan offentliga och privata aktörer. De aktörer som upphandlats av en kommun som kulturskoleanordnare föreslås få möjlighet att kunna ta del av det särskilda utvecklingsbidraget förutsatt att ansökan görs av den kommunala huvudmannen. Aktörer som inte omfattas av offentlig finansiering, utan drivs i bolagsform, kommer inte att kunna söka bidraget.

Även om området saknar en gemensam branschorganisation har utredningen fört en dialog med företrädare för småföretag. De synpunkter som förts fram gäller bland annat momsregler och vad man anser vara en orättvis konkurrens. Den kommunala kulturskolan uppfattas ha en monopolsituation genom rätten till lägre moms, lägre avgifter samt en verksamhet som är subventionerad med skattemedel. Utredningen menar att någon sådan situation inte föreligger. Kommunernas motiv för att bedriva kulturskole-

verksamhet är att ett motsvarande utbud, och därmed konsumtion, utan offentliga subventioner, inte skulle uppstå på en fri marknad.¹ Ytterligare ett skäl för de parter som ifrågasätter den kommunala verksamheten är att denna anses befrämja förekomsten av en svart marknad, i synnerhet på musikområdet, vilket får en negativ konkurrenseffekt för privata företag. Förklaringen anses ligga i att kommunerna inte kan möta den stora efterfrågan från barn och unga och för att avgifterna hos privata företag är höga.

Detta är en fråga som utredningen menar ligger utanför utredningens uppdrag men som skulle kunna belysas i samband med att regeringen föreslår en större genomlysning av villkoren för småföretagare.

Ur ett barnrättsligt perspektiv

Kommunerna har ett stort ansvar för att realisera barnkonventionen eftersom det är i kommunerna som barn och unga tillbringar sina liv och tar del i aktiviteter som arrangeras i kommunal regi. Kulturskola är en sådan och det är utredningens mening att förslagets breda främjande av denna verksamhet, med ansvar på olika samhällsnivåer, är i linje med barnkonventionens intentioner utifrån ett likvärdighetsperspektiv.

7.12 Förslagets förenlighet med EU:s konkurrens- och statsstödsregler

Undervisningen inom den kommunala kulturskoleverksamheten är frivillig men finansieras i huvudsak med offentliga medel. Då avgifter från deltagande barn och unga endast täcker en försumbar del av verksamhetens kostnader kan de inte betraktas som betalning för den tjänst som tillhandahålls. Under dessa förutsättningar bedöms verksamheten i sin helhet vara av icke-ekonomisk karaktär, vilket innebär att den inte omfattas av EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, *Avgifter i kommuner och landsting. Underlagsrapport* (2010).

7.13 Förslagens övriga effekter

Effekter på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag kan få vissa positiva konsekvenser för arbetsmarknaden inom kulturskolesektorn. En ökad bredd vad gäller konstområden och arbetssätt kan leda till att kommunernas efterfrågan på personal med bredare konstnärlig kompetens kommer att öka, liksom på pedagoger med annan bakgrund än svensk.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog kan vara lämplig för personer med högre konstnärlig utbildning eller motsvarande, som vill ha tillgång till en större arbetsmarknad. Genom möjligheten att på relativt kort tid kunna komplettera sin utbildning med pedagogik byggd på kulturskolans särart kan denna utbildning vara ett attraktivt alternativ. Utredningens inventering av utbildningar som är relevanta för anställning i den kommunala kulturskolan visar att söktrycket är stort och att få antas i förhållande till antal sökande (se avsnitt 3.5.1). Även för personer med konstnärlig kompetens, men som saknar behörighet från högre konstnärliga studier från universitet kan en sådan yrkesexamen vara lämplig. Sådana pedagoger, även de med en annan konstnärlig bakgrund än svensk, skulle kunna bidra med en annan kunskap än den som i dag är representerad vid våra lärosäten. En sådan förstärkning är enligt utredningens mening viktig för att kulturskolan på ett bättre sätt än i dag ska avspegla det samtida svenska samhället. Ett sådant breddat anställningsunderlag vore gynnsamt för att påskynda en utveckling mot en breddad rekrytering.

I och med förslaget om att förlägga en utbildning till kulturskolepedagog vid tre lärosäten ges förutsättningar för att intresserade personer kan utexamineras med god geografisk spridning. De nationella målen bör även kunna innebära att kvaliteten på den offentliga servicen höjs spritt över landet och att fler barn och unga kan nås av denna verksamhet.

Det tidsbegränsade statsbidraget avsett för kulturskoleverksamhet kan bidra till att fler kommuner kan ge ökad service inom kulturområdet gentemot sina unga medborgare.

Effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningen bedömer att förslagen kan bidra till en bättre uppfyllelse av de jämställdhetspolitiska målen utifrån ett deltagarperspektiv. Ökad jämställdhet är en fråga som det nationella kulturskolecentrumet föreslås ha i uppgift att fortsatt arbeta vidare med.

Påverkan på de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag syftar till en breddad inkludering i enlighet med regeringens direktiv. Barn och unga som växer upp i familjer utan erfarenhet av den kommunala kulturskolan, däribland barn med utländsk bakgrund, är underrepresenterade i kulturskolan. Utredningens förslag möjliggör för mer aktiva insatser för att nå och attrahera dessa barn och unga. En konsekvens av nationella mål är att kommunerna bör eftersträva att barn och unga, oavsett bakgrund, ska ha goda möjligheter att lära, utöva och uppleva konstuttryck i en kreativ gemenskap. Utredningen menar att en sådan utveckling kan bidra till att integrera barn och unga med annan bakgrund än svensk.

En yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog bör få positiva integrationspolitiska effekter på grund av ökade möjligheter för personer med annan konstnärlig utbildning än svensk att erhålla en pedagogisk utbildning med inriktning mot kulturskola.

Kulturskola bedrivs i en eller annan form av näst intill alla landets kommuner. Genom denna breda förankring för lärande och gemenskap utgör kulturskolan en mötesplats för barn och unga och har därmed en viktig roll i samhället. Flera kommuner har gett sina kulturskolor i uppdrag att verka för en ökad integrering av nyanlända.

7.14 Förslag till finansiering

Utredningens direktiv berör den kommunala kulturskolan som tills nyligen varit en allt igenom kommunal angelägenhet utan vare sig statliga anslag eller andra stödfunktioner. Området är ett för staten nytt ekonomiskt åtagande. I syfte att uppnå kostnadsneutrala förslag kan en utredning exempelvis föreslå omfördelning inom råd-

ande anslag eller en omprioritering av bidrag inom ett eller flera politikområden för att bereda väg för den utveckling av en verksamhet som utredningsdirektiven avser. I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen en höjning av anslaget 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* (utg.omr. 17) med 100 miljoner kronor fr.o.m. 2016 för att främja låga taxor i den kommunala kulturskolan. Det skulle vara möjligt att inrymma kostnader för utredningens förslag inom denna ram. En sådan lösning skulle innebära en mer begränsad satsning och frågan är om en sådan skulle bidra till att lösa de problem som gett regeringen anledning att tillsätta denna utredning.

Det är därför utredningens bedömning, att med hänsyn till utredningens uppdrag och till de behov som har identifierats, att en större satsning är motiverad. En sådan kan antingen finansieras genom omfördelning inom utgiftsområde 17 eller att regeringen är beredd att ta en del av det reformutrymme i anspråk som kan definieras för de kommande åren.

Utredningen beräknar kostnaderna enligt nedan.

Tabell 7.1 Förslag till finansiering

Utredningens förslag	
Kulturskolepedagogexamen	23,5 mnkr
Nationellt kulturskolecentrum	226 mnkr
varav	
drift och verksamhetsmedel	11 mnkr
utvecklingsbidrag	200 mnkr
bidrag till nationell spetskompetens	5 mnkr
bidrag till kulturskoleverksamhet	10 mnkr
bidrag till regional samordning	10 mnkr
Forskning	20 mnkr
Forskarskola	2 mnkr per år i fyra år

Utredningen föreslår att en ny yrkesexamen som leder till kulturskolepedagog med en omfattning om 90 högskolepoäng ska inrättas. Regeringen bör för detta ändamål anslå totalt 23,5 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att utbildningen bör ges vid tre lärosäten fördelade över landet. Regeringen föreslås tillföra

2 miljoner kronor i utvecklingsmedel till respektive lärosäte som kommer att anordna utbildningen. Beräknat utifrån en helårskostnad på 129 097 kronor per student, inklusive kostnader för studiemedel, uppgår kostnaden för nittio platser, dvs. trettio platser per lärosäte till cirka 17,5 miljoner kronor per år exklusive utvecklingsmedel. Utredningen föreslår att förslaget Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning tillskjuts motsvarande medel.

Vi föreslår därutöver att ett nationellt kulturskolecentrum etableras som ett särskilt beslutsorgan inom Statens kulturråd. Drift och verksamhetsmedel beräknas uppgå till 11 miljoner kronor. Därutöver föreslås detta centrum administrera ett statsbidrag till utveckling av kulturskoleverksamhet på 200 miljoner kronor och ett statsbidrag till nationell spetskompetens på 5 miljoner kronor. Dessa förslag föreslås ta i anspråk de anslagna medel som regeringen avsatt för att främja låga taxor i den kommunala kulturskolan enligt förordning (2015:998) om statsbidrag till kommuner som bedriver kulturskoleverksamhet. Enligt övergångsbestämmelser upphör förordningen vid utgången av 2017 varför utredningen beräknar att nya förordningar enligt ovan förslag kan träda i kraft den 1 januari 2018. För det överskjutande beloppet föreslår utredningen att anslaget 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* (utg.omr. 17) tillförs 126 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att medel till att förstärka samordningen av kommunal kulturskoleverksamhet på regional nivå fördelas genom kultursamverkansmodellen och att modellen i detta syfte förstärks med 10 miljoner kronor anslag 1:6 *Bidrag till regional kulturverksamhet* (utg.omr. 17). Denna nivåhöjning föreslås finansieras genom omprioriteringar inom Kulturdepartementets utgiftsområde.

För att finansiera förslaget om ökad forskning föreslås att anslag 3:1 *Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation* (utg.omr 16) tillskjuts 20 miljoner kronor för 2018, samt 2 miljoner kronor per år i fyra år fr.o.m. 2018 för medel till forskarskola i *Kulturskolans didaktik*.

Referenser¹

- Abbs, P. (2003). *Against the flow. Education, the arts and postmodern culture*. New York: Routledge Falmer.
- Aulin Gråhamn, L. & Thavenius, J. (2003). *Kultur och estetik i skolan. Rapport 9/2003*. Malmö: Malmö högskola.
- Barnombudsmannen (2006). *Barns och ungas rätt till kultur. En skrift från Statens kulturråd och Barnombudsmannen* Barnombudsmannen 2006:02. Hämtad 20161004 från: <https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/systemimporter/publikationer2/barnokultur2006.pdf>
- Barnombudsmannen (2016). *Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd*. Stockholm: Barnombudsmannen. Hämtad 20161004 från: <https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/respekt160510.pdf>
- Bauman, Z. (1998). *Vi vantrivs i det postmoderna*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Beck, U. (1992). *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.
- Bendroth Karlsson, M. (1998). *Bildskapande i förskola och skola*, Lund: Studentlitteratur.
- Biesta, G. (2006). *Bortom lärandet. Demokratisk utbildning för en mänsklig framtid*. Lund: Studentlitteratur.
- Biesta, G. (2003). Demokrati – ett problem för utbildning eller ett utbildningsproblem? *Utbildning & Demokrati*, 12(1), 59–80.

¹ Beslut och handlingar hos myndigheter samt opublicerade promemorior förtecknas inte i referenslistan. Regeringens budgetpropositioner och årligen återkommande skrivelser från statliga myndigheter, som budgetunderlag och årsredovisningar tas inte heller upp i referenslistan.

- Bjørnsen, E. (2012). *Inkluderende kulturskole. Utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr.5/2012. Kristiansand: Agderforskning.
- Bladh, S. (2002). *Musiklärare – i utbildning och yrke En longitudinell studie av musiklärare i Sverige*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Blomdahl, U (2013). *Kulturvaneundersökning, högstadiet, rådata*. Stockholm: Stockholms stad.
- Borgström Källén, C. (2014). *När musik gör skillnad. Genus och genrepraktiker i samspel*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Bouij, C. (1998). *"Musik – mitt liv och kommande levebröd": en studie i musiklärares yrkes socialisation*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Brändström, S., & Wiklund, C. (1995). *Två musikpedagogiska fält: En studie om kommunal musikskola och musiklärarutbildning*. Umeå: Umeå universitet.
- Claesson, A-L., Gustafsson, J. & West, T. (1996). *Musikutbildning i en föränderlig tid*, Pedagogiska publikationer från Kungliga Musikhögskolan 1996:1. Stockholm: KMH-förlaget.
- Di Lorenzo Tillborg, A. (opublic. manus). *Forskningsrapport om kulturskolors verksamhet för barn och unga med funktionsnedsättningar*. Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Drotner, K. (1991/2003). *Att skabe sig – selv. Ungdom, æstetik, pedagogik*. København: Gyldendal.
- Elofsson, S., Blomdahl, U., Lengheden, L. & Åkesson, M. (2014). *Ungas livsstil i låg- och högstatusområden*. Stockholm: Stockholms stad.
- Ericsson, C. (2002). *Från guidad visning till shopping och förströdd tillägnelse. Moderniserade villkor för ungdomars musikaliska lärande*. Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Ericsson, C. (2006). *Terapi, upplysning, kamp och likhet till varje pris. Undervisningsideologier och diskurser hos lärare och lärarstuderande i musik*. Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Erixon, P-O. (red.) (2014). *Skolämnen i digital förändring: En medieekologisk undersökning*. Lund: Studentlitteratur.

- Folkbildningsrådet (2014). *Vägval vilja*. Hämtad 20161004 från: <http://www.folkbildningsradet.se/globalassets/aktuella-projekt/vagval-vilja/vagval-vilja-folkbildning.pdf?epieditmode=true>
- Fornäs, J., Lindberg, U. & Sernhede, O. (1998). *Under rocken – musikens roll i tre unga band*. Stockholm/Stehag: Symposion.
- Georgii-Hemming, E. (2005). *Berättelsen under deras fötter – Fem musikhögskolors livshistorier*. Örebro: Örebro universitet.
- Giddens, A. (1990). *The Consequencies of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gullberg, A-K. (1999). *Formspråk och spelregler. En studie i rock-musicerande inom och utom musikhögskolan*. Piteå: Musikhögskolan i Piteå.
- Gullberg, A-K. (2002). *Skolvägen eller garagevägen. Studier av musikalisk socialisation*. Piteå: Musikhögskolan i Piteå.
- Gårdare, S. & Sandh, H. (2011). *Funktionsnedsättning, funktionsuppsättning – boken om hur vi får en kulturskola för alla* Stockholm: Sveriges Musik- och Kulturskoleråd, SMoK.
- Hallam, S. (1998). *Instrumental teaching: a practical guide to better teaching and learning*. London: Heinemann Educational Publishers.
- Helander, K. (2004). "Det var roligt när mamma grät" – barns tankar om teater. I: A. Banér (red.). *Barns smak. Om barn och estetik*. Centrum för barnkulturforskning skriftserie nr 36. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hofvander Trulsson, Y. (2010). *Musikaliskt lärande som social rekonstruktion. Musikens och ursprungets betydelse för föräldrar med utländsk bakgrund*. Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Hofvander Trulsson, Y. (2004). *Kulturskolan i integrationens kraftfält*. Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Holmberg, K. (2010). *Musik- och kulturskolan i senmoderniteten: reservat eller marknad?* Malmö: Musikhögskolan i Malmö.
- Internetstiftelsen i Sverige (2015). *Svenskarna och internet. 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor*.

- Jeppsson, C. & Lindgren, M. (kommande) Exploring equal opportunities: Children's experiences of the Swedish Community School of Music and Arts. *Research Studies in Music Education*.
- Kairos Future (2013). *Global Youth*. Stockholm: Kairos Future.
- Klerfeldt, A. & Qvarsell, B. (red.) (2012). *Kultur, estetik och barns rätt i pedagogiken*. Malmö Gleerups.
- Kulturskolerådet (2016). *Kulturskolan i siffror*. Hämtad 20161004 från:
http://www.kulturskoleradet.se/sites/smok.d7.nx/files/atoms/files/kulturskolan_i_siffror.pdf
- Lindgren, M. (2006). *Att skapa ordning för det estetiska i skolan. Diskursiva positioneringar i samtal med lärare och skolledare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindqvist, K. & Blomgren, R. (2016). *Fördjupad utvärdering av statsbidraget Skapande skola*. Lund: Lunds universitet.
- Lundström, C. *Kultur kan göra skillnad! En termometer och receptsamling om kultur i glesbygdstäta kommuner*. Östersund: Glesbygdsverket, 2009.
- Lyotard, J.F. (1984). *The postmodern condition. A report on knowledge*, Manchester: Manchester University press.
- McPherson, G. E. & Davidsson, J. W. (2002). Musical practice: Mother and child interactions during the first year of learning an instrument. *Music Education Research*, 4(1).
- Myndigheten för kulturanalys (2015). *Samhällstrender och kulturvanor: en omvärldsanalys. Rapport 2015:3*. Hämtad 20161004 från: <http://www.kulturanalys.se/wp-content/uploads/2015/10/Samh%C3%A4llstrender-och-kulturvanor-en-omv%C3%A4rldsanalys.pdf>
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014). *Ungas fritid och organisering. Fokus 14*. Stockholm MUCF.
- Nerland, M. (2003). *Instrumentalundervisning som kulturell praxis. En diskursorientert studie av hovedinstrumentundervisning i høyere musikkutdanning*. Oslo: Oslo Universitet.
- Nyberg, C. (1998). *Kultur och fritid för vem?* Stockholm: Kommentus förlag.

- OECD (2011). *Divided we stand: Why Inequality keeps rising*. Hämtad 20161004 från: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en#.V_PasP5f3mQ#page8
- Olsson, B. (1993). *SÄMUS en musikutbildning i kulturpolitikens tjänst? En studie om en musikutbildning på 1970-talet*. Göteborg: Musikhögskolan i Göteborg.
- Persson, T. (2001). *Den kommunala musikskolans framväxt och turbulenta 90-tal*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Riksförbundet unga musikanter (2015). *Årsredovisning 2015*. Hämtad från: <http://www.rum.se/wp-content/uploads/2016/04/VB2015.pdf>
- Riksidrottsförbundet (2015). *Idrotten i siffror 2015*. Hämtad 20161004 från: http://www.rf.se/globalassets/riksidrottsforbundet/dokument/statistik/rf_idrotten_i_siffror_2015.pdf
- Riksrevisionen (2014). *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att säga nej. RiR 2014:20*. Hämtad 20161004 från: http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/20626/RiR_2014_20_h%C3%A4so_sjukv%C3%A5rd_anpassad.pdf
- Rädda Barnen (2002). *Musik om du är rik – en kartläggning av avgifterna till kommunala musikskolan*. Stockholm: Rädda barnen.
- Rädda Barnen (2015). *Barnfattigdom i Sverige. Årsrapport 2015*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Rostwall, A-L. & West, T. (2001). *Interaktion och kunskapsutveckling – En studie av frivillig musikundervisning*. Stockholm: KMH Förlaget.
- Rönnerberg, M. (2006). *Nya medier – men samma gamla barnkultur*. Visby: Filmförlaget.
- Sacco, P. L. (2013). *Kultur 3.0: Konst, delaktighet, utveckling*. Nätverkstan.
- Sæther, E., Lindgren, M. & Bergman, Å. (kommande). *El Sistema – musiklärare i en spänningsfylld modell för socialt inkluderande pedagogik. Pedagogisk forskning i Sverige*.

- Sandh, H. (1994). *Kulturskolorna i Sverige. En lägesrapport*. Studie för Kulturutredningen.
- Sandh, H. (2015). *Kulturskolorna – lika och unika*. Mandatus.
- Scheid, M. (2009). *Musiken, skolan och livsprojektet. Ämnet musik som en del i ungdomars identitetsskapande*. Umeå: Umeå universitet.
- Sernhede, O. (2002). *AlienNation is My Nation: Hiphop och unga mäns utanförskap i Det Nya Sverige*. Stockholm: Ordfront.
- Sernhede, O. & Söderman, J. (2011). *Planet hiphop: Om hiphop som folkbildning och social mobilisering*. Stockholm: Liber.
- Skolverket (2015) *Bild, musik och slöjd i grundskolan. En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna*. Stockholm: Skolverket.
- Socialstyrelsen (1994). *Barns villkor i förändringstider 1994:4. Barns villkor i förändringstider. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar Slutrapport. 1994*.
- Statens folkhälsoinstitut (2011). *Funktionsnedsättning, fysisk aktivitet och byggd miljö – Den byggda miljöns betydelse för fysisk aktivitet för vissa typer av funktionsnedsättning*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Statens medieråd (2015). *Ungar och medier. Fakta om barns och ungas användning och upplevelser av medier. 2015*. Stockholm: Statens Medieråd.
- Statskontoret (2011). *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting 2011:22*. Hämtad 20161004 från:
<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/201122.pdf>
- Statskontoret (2014). *Om offentlig sektor. Överenskommelser som styrmedel*. Hämtad 20161004 från:
http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2015/Om-offentlig-sektor_22_Overenskommelser.pdf
- Stockholms kulturförvaltning (2003). *Lust och glädje. Hur uppfattar och värderar eleverna Kulturskolans undervisning?* Rapport från en undersökning av Kulturskolan i Stockholms stad. Stockholm: Stockholms stad.

- Svenska Kommunförbundet (1976). *Den kommunala musikskolan*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1984). *Den kommunala musikskolan – en resurs i kulturlivet*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Avgifter i kommuner och landsting*. Underlagsrapport. Hämtad 20161004 från: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-542-5.pdf>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Inriktningen för Sveriges Kommuner och Landsting Kongressperioden 2015–2019*. Hämtad 20161004 från: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-371-0.pdf?issuusl=ignore>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Ställningstagande angående kommunala kultur- och musikskolor*. Hämtad 20161004 från: <http://skl.se/download/18.3f360f81154baabbb537bd19/1464675134458/SKL+st%C3%A4llningstagande+kulturskolorna+styrelsen.pdf>
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Eleverna och kulturskolan*. Hämtad 20161004 från: <http://skl.se/download/18.6ee610e515505b6272dd04a5/1467012831091/Eleverna+och+kulturskolan+uppdaterad.pdf>
- Svensson, G (1993). *Barns rätt till kultur. Om barn- och ungdomskulturens villkor på 90-talet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Säljö, R. (2000). *Lärande i praktiken – ett sociokulturellt perspektiv*. Stockholm: Prisma.
- The Warwick Commission on the Future of Cultural Value (2015). *Enriching Britain: Culture, Creativity and Growth*. Warsick: University of Warwick.
- Thomsson, I. (2016). *Pedagogisk vidareutbildning för personer med konstnärlig bakgrund*. Hägersten: Bättra. Hämtad 20161004 från: http://www.kulturskoleradet.se/sites/smok.d7.nx/files/atoms/files/forstudie_-_vidareutbildning.pdf
- Tillväxtanalys (2014). *Bättre statistik för bättre regional och landsbygds politik 2014:04*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tivenius, O. (2008). *Musiklärartyper. En typologisk studie av musiklärare vid kommunal musikskola*. Örebro: Örebro Universitet.

- Tivenius, O. (2010). *Kommunala musiklärare: Rapport av musiklärare vid svenska kommunala musik- och kulturskolor 2004*. Örebro: Musikhögskolan.
- Trafikanalys (2014). *Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter 2014:7*. Stockholm: Tillväxtverket.
- Ungdomsstyrelsen (2006). *Fokus 06 En analys av ungas kultur och fritid*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2006:4. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Varkøy, Ø. (red.) (2012). *Om nytte og unytte*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Vetenskapsrådet (2014). *Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014 utbildningsvetenskap*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Westerlund, H., Lehtikainen, K., Anttila, E., Houni, P., Karttunen, S., Väkevä, L., Furu, P., Heimonen, M., Jansson, S-M., Juntunen, M-L., Tuulikki, L., Laitinen, L., Laukkanen, A. & Pässilä, A. (2016). *ArtsEqual. Konst, jämlikhet och välbefinnande. En rapport om den internationella forskningen*. Strategisk forskning, Finlands Akademi. Hämtad 20161004 från: <http://sites-test.uniarts.fi/documents/14230/0/Raport+-+Konst%2C+jämlikhet+och+välbefinnande/2c3b1c1e-906a-4296-8eb1-3906c1311053>
- Woodford, P. G. (2002). The social construction of music teacher identity in undergraduate music education majors. I: R. Colwell & C. Richardson (Red.) *The New Handbook of Research on Music Teaching and Learning*. 675–694. Oxford: Oxford University Press.
- Zandén, O. (2010). *Samtal om samspel Kvalitetsuppfattningar i musiklärarens dialoger om ensemblespel på gymnasiet*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ziehe, T. (1986). *Ny ungdom. Om ovanliga läroprocesser*. Stockholm: Norstedts.
- Ziehe, T. (1989). *Kulturanalyser: Ungdom, utbildning, modernitet*. Stockholm/Stehag: Symposion Bokförlag & tryckeri AB.

Offentligt tryck

1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar (SOU 1946:11).

Musikliv i Sverige (SOU 1954:2).

Lärare och handledare för det fria och frivilliga musikbildningsarbetet (SOU 1962:51).

Musikutbildning i Sverige (SOU 1968:15).

Ny kulturpolitik (SOU 1972:66).

Musiken – människan – samhället – Musikutbildning i framtids-perspektiv (OMUS) (SOU 1976:33).

Skolan. En förändrad arbetsfördelning (SOU 1978:65).

Tjugo års kulturpolitik 1974-1994 Tabellbilaga (SOU 1995:85).

Tjugo års kulturpolitik 1974-1994 (SOU 1995:84).

Tänka framåt, men göra nu – Så stärker vi barnkulturen (SOU 2006:45).

Ansvarskommittén (SOU 2007:10).

Mångfalden är framtiden (SOU 2007:50).

Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39).

Folkbildningens samhällsvärden – en ny modell för statlig utvärdering (SOU 2012:72).

Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19).

Tid för kultur (Prop. 2009/10:3).

Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande (Prop. 2013:14:191).

Kungl. Maj:ts proposition angående den statliga kulturpolitiken (Prop. 1974:28).

Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (Prop. 2015/16:132).

Kommittédirektiv 2015:46

En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta fram förslag till en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan. Med utgångspunkt i ett brett kunskapsunderlag ska utredaren lämna förslag och bedömningar som gäller hur staten kan bidra till att göra den kommunala musik- och kulturskolan mer tillgänglig och jämlik.

Utredaren ska bland annat

- kartlägga och beskriva den kommunala musik- och kulturskolans verksamhet i Sverige,
- identifiera hinder för elever att delta i den kommunala musik- och kulturskolans verksamhet (avgifter, utbud, köer, socioekonomisk bakgrund, kön etc.) och vilka insatser som behöver göras för att uppnå en mer jämlik musik- och kulturskola,
- föreslå åtgärder för hur försörjning av lärare som ska undervisa i den kommunala musik- och kulturskolan kan säkras i framtiden, och
- lämna förslag till en nationell strategi för samordning och uppföljning av den kommunala musik- och kulturskolan och göra en bedömning av för- och nackdelar med att författningsreglera kommunernas ansvar för verksamheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Uppdraget att ta fram en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan

Regeringens utgångspunkt är att alla barn oavsett bakgrund ska ges möjlighet att utöva kultur. Den kommunala musik- och kulturskolan (kulturskolan) ger barn och ungdomar möjlighet till kulturutövande och till att utveckla sina skapande förmågor. Inom ramen för verksamheten kan de t.ex. ägna sig åt musik, drama, dans eller måleri. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr. 17) att en nationell strategi för kulturskolan ska tas fram.

Det är frivilligt för kommuner att driva kulturskola och kommunerna beslutar själva om storleken på avgifterna. Det finns därför skillnader mellan kommunerna. Vissa kommuner har exempelvis höga avgifter medan andra har låga avgifter eller inga alls. I ett fåtal kommuner finns det ingen kulturskola.

Kulturskolans verksamhet är i dag en av de största kulturverksamheterna för barn och unga i Sverige. Det innebär att kulturskolan har en nationell kultur- och utbildningspolitisk betydelse. Trots kulturskolans stora betydelse saknas en övergripande strategi för nationell samordning och utvärdering av verksamheten.

Det behövs en kartläggning och uppföljning av verksamheten

Kulturskolan finns i nästan alla landets kommuner och ett generellt mål för verksamheten kan sägas vara att ge alla barn oavsett bakgrund möjlighet att på frivillig basis utöva kultur. Det finns dock inga riktade statliga medel eller strategier kopplade till verksamheten. Eftersom kulturskolan är en frivillig kommunal verksamhet finns det inte nationella mål på området. Verksamheten i kommunerna kan därför se väldigt olika ut.

Kulturskolan har funnits i mer än ett halvt sekel, men den har aldrig varit föremål för någon nationell översyn. Det innebär att det är svårt att göra regionala och nationella jämförelser och se generella utvecklingstendenser. Genom en helhetsbild av verksamheten kan bl.a. skillnader bli tydligare. Detta kan i sin tur bidra till att synliggöra framgångsfaktorer för kulturskolan.

Sverige är det enda landet i Norden som inte har statlig medverkan i kulturskolan. Situationen i de övriga nordiska länderna ser

dock olika ut och det statliga ansvaret skiljer sig åt när det gäller såväl omfattning som styrning.

Utredaren ska därför

- kartlägga och beskriva den kommunala musik- och kulturskolans verksamhet i Sverige när det gäller såväl hur kommunerna valt att organisera verksamheten som hur deltagandet ser ut,
- identifiera och lyfta framgångsfaktorer för den kommunala musik- och kulturskolan och beskriva de utmaningar som verksamheten har att hantera, och
- beskriva hur motsvarande musik- och kulturskoleverksamhet är organiserad i övriga nordiska länder och, i den utsträckning det är relevant, göra andra internationella jämförelser.

En musik- och kulturskola för alla barn

Eftersom det inte finns en uppföljning på nationell nivå är det svårt att på ett övergripande plan bedöma vilka som deltar i kulturskolans verksamhet i dag. Flera aktörer vittnar dock om att det förekommer en snedrekrytering av barn utifrån socio- ekonomisk bakgrund och att kulturskolan har svårt att nå barn från ekonomiskt och socialt svaga grupper. Möjligheterna att delta i kulturskolans verksamhet skiljer sig åt mellan tätort och glesbygd och utbudet av kurser kan också variera. Det är viktigt att göra den kommunala musikskolan mer tillgänglig och jämlik.

Aktörer vittnar också om att flickor i dag är överrepresenterade bland dem som deltar i kulturskolans kurser. Dessutom finns tendenser till att flickor i högre grad väljer undervisning med ett innehåll och pojkar ett annat. Det är viktigt att de faktorer som leder till snedrekrytering identifieras för att verksamheten på sikt inte ska förlora sin legitimitet. Det är också viktigt att uppmuntra barn till att själva välja vilken verksamhet de vill delta i och att detta val inte begränsas av traditionella normer och könsroller.

Utredaren ska därför

- identifiera hinder för deltagande i den kommunala musik- och kulturskolans verksamhet och föreslå åtgärder så att alla elever, oavsett socioekonomisk eller kulturell bakgrund, funktionsför-

måga och kön, ges möjlighet att delta i musik- och kulturskolans olika verksamheter, och

- identifiera alternativa undervisningsmetoder för att undanröja exempelvis geografiska hinder för att ta del av den kommunala musik- och kulturskolans verksamhet.

Musik- och kulturskolan i ett kultur- och utbildningspolitiskt sammanhang

Cirka 200 000 barn deltar årligen i kulturskolans ämneskurser (undervisning i t.ex. musik, dans, drama eller konst). Utöver denna verksamhet deltar lika många i annan verksamhet (projekt på skoltid, evenemang, musikaler, pjäser m.m.) i samverkan med grund- eller gymnasieskolan. Verksamheten i kulturskolan får barn att utveckla sitt estetiska lärande men den lägger också grunden för rekrytering till den klassiska musiken och inte minst orkestermusiken, där kulturskolan är en av få utbildningsaktörer för dessa åldersgrupper. Undervisningen i kulturskolan är i hög grad styrd av efterfrågan och utgångspunkten är att barnen ska få utöva den konst de vill. Instrument som gitarr, bas och piano är populära medan orkesterinstrument och särskilt trä- och bleckblås har svårare att locka elever.

Efterfrågestyrningen får i förlängningen konsekvenser för musikutbildningen och rekryteringen av yrkesmusiker till orkestrar. Musikhögskolorna har framhållit att förkunskaperna hos sökande sjunker och företrädare för svenska orkestrar anger att de oftare behöver rekrytera musiker med utländsk utbildning. Återväxten inom orkesterlivet är en viktig kulturpolitisk fråga.

Situationen för de lärare som undervisar i kulturskolan ser olika ut i landet. I glesbygd är det inte ovanligt att en lärare undervisar både i grundskolan och i kulturskolan. En ny lärarutbildning infördes hösten 2011. Den nya utbildningen är ämnad att tillgodose det behov av kompetens som finns i den obligatoriska skolan, gymnasieskolan och de andra skolformerna i skolväsendet. Det finns ingen särskild utbildning av lärare för kulturskolans behov.

Avsaknaden av en särskild utbildning försvårar lärarrekrutering till kulturskolan, relevant kompetensutveckling och inte minst forskning på området. Det riskerar att leda till lägre kompetens hos

lärarna och färre ämnesval för eleverna, något som i högre grad drabbar kulturskolorna i glesbygden. Den brist på lärare som finns i dag väntas dessutom öka de närmaste åren.

Regeringens utgångspunkt är att estetisk verksamhet är viktig för barns och ungas utveckling och lärande, därför måste kopplingen mellan kulturpolitiken och utbildningspolitiken stärkas. Inom regeringskansliet finns en arbetsgrupp med uppdrag att genom statliga satsningar främja samverkan mellan bl.a. grundskolan, kommunala musik- och kulturskolan samt kulturlivet. Med kompetens inom både kulturutövande och pedagogik har kulturskolan en unik struktur med potential att arbeta med att långsiktigt integrera kulturella och konstnärliga uttryck i skolans arbete.

Utredaren ska därför

- föreslå hur rekryteringen av elever till klassiska orkesterinstrument kan säkras, och
- bedöma och analysera behovet av kompetens hos de lärare som ska undervisa i den kommunala musik- och kulturskolan och med utgångspunkt i den analysen föreslå hur försörjningen av lärare kan säkras i framtiden.

En nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan

Kulturskolan drivs i dag med stor framgång i de flesta kommuner. Möjligheterna för detta varierar dock starkt mellan olika kommuner, beroende på bl.a. demografiska och ekonomiska förutsättningar. Elevtillströmningen är stor och undervisningen håller hög kvalitet. Kulturskolan står dock, som framgår ovan, inför flera stora utmaningar när det gäller undervisningen och rekryteringen av elever.

Det saknas i dag en nationell strategi för kulturskolan och det är frivilligt för kommunerna att tillhandahålla en sådan verksamhet. Aktuell uppföljning av verksamheten saknas också vilket hindrar ett aktivt strategiskt utvecklingsarbete på området. En nationell strategi skulle vara till stöd för att uppnå en jämlik och tillgänglig kulturskola av hög kvalitet för alla barn och unga i Sverige.

Utredaren ska därför

- utifrån ett brett underlag lämna förslag till vilken roll staten bör ha i förhållande till den kommunala musik- och kulturskolan och föreslå en nationell strategi för hur staten kan bistå kommunerna i arbetet med de kommunala musik- och kulturskolorna,
- göra en bedömning av för- och nackdelar med att författningsreglera kommunernas ansvar för verksamheten, och
- lämna förslag till en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan som tar hänsyn till betydelsen av lärarnas kompetens, ett brett utbud, jämlikhet, tillgänglighet och kvalitet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. De ekonomiska och budgetära konsekvenserna för stat, kommun och landsting ska bedömas och beräknas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar ska utredaren lämna förslag till hur dessa ska finansieras.

Konsekvensbeskrivningen ska även göras utifrån ett mångfalds- och jämställdhetsperspektiv, bland annat genom att förhållanden och villkor som har samband med kön och socioekonomi görs synliga och konsekvenser för respektive kön eller grupp analyseras. Därtill ska konsekvensbeskrivningen göras ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Förslagets konsekvenser för enskilda företag ska också bedömas och beräknas. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas särskilt. Utredaren ska vid utformningen av förslagen beakta EU:s konkurrens- och statsstödsregler.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utföras i nära dialog med berörda intressenter och myndigheter, bl.a., Statens skolverk, Statens kulturråd, Statens musikverk, Myndigheten för tillgängliga medier, Kungl. Musikhög-

skolan i Stockholm, Kungl. Musikaliska Akademien, Riksförbundet Unga Musikanter, Stockholms musikpedagogiska institut, Sveriges Kommuner och landsting och Sveriges Kulturskoleråd, enskilda kommuner och landsting samt andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

(Kulturdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:44

Tilläggsdirektiv till Kulturskoleutredningen (Ku 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2016.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 april 2015 kommittédirektiv om en nationell strategi för den kommunala musik- och kulturskolan (dir. 2015:46). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget slutligt redovisas senast den 30 september 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2016.

(Kulturdepartementet)

Genomförda möten

Utredningen bjöd in kommunerna till tre inledande samråd, i Göteborg, Umeå och Stockholm, där totalt ungefär 250 kulturskolechefer och pedagoger från musik- och kulturskolor i hela landet deltog. Utredaren presenterade utredningens uppdrag och de spänningsfält som utredningen identifierat. Genom metoden Open space fick deltagarna sedan möjlighet att själva välja ämnen för diskussion, sammanfatta diskussionen och sedan vikta de synpunkter och förslag som kommit fram under diskussionen. Målet var att deltagarna inte skulle bli styrda av utredningens frågeställningar. Dessa tre samråd följdes upp med ytterligare två samråd med politiker och tjänstemän på regional respektive kommunal nivå som ägde rum i Göteborg. Utöver dessa samråd har utredningen också träffat en rad andra intressenter som förtecknas nedan.

Utredningen har också medverkat vid den nordiska konferensen Nordic Music and Arts Schools 2015 i Aalborg, Kulturskolerådets rikskonferens 2016 i Luleå och en länsstudiedag i Östergötlands län.

Myndigheter, kommuner, landsting och organisationer¹

Akademien Valand, Göteborgs universitet
 Amatörteaterns Riksförbund
 Barnkulturcentra i Sverige (BAS)
 Berwaldhallen
 Camerata Nordica
 Folkbildningsförbundet

¹ Utredningen har utöver samråden med kommunala företrädare haft fördjupad kontakt med en rad kommuner. Dessa förtecknas nedan.

Folkbildningsrådet
Folkoperan
Föreningen Pascal
Gävle Symfoniorkester
Göteborg Wind Orchestra
Göteborgs Symfoniker
Göteborgs universitet
Göteborgsoperan
Hofors kommun
Högskolan för design och konsthantverk, Göteborgs universitet
Högskolan för scen och musik, Göteborgs universitet
Karlstads universitet
Konstfack
Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS)
Kulturförvaltningen Göteborgs stad
Kulturskolerådet
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Kungliga filharmoniska orkestern
Kungliga Hovkapellet
Kungliga musikaliska akademien
Kungliga musikhögskolan
Linnéuniversitetet
Luleå Tekniska universitet
Luleå tekniska universitet, institutionen för konst, kommunikation
och lärande
Lunds universitet
Länsmusiken i Örebro
Läraryrket
Lärarnas riksförbund
Malmö högskola
Malmö Symfoniorkester
Musica Vitae
Musikhögskolan i Malmö, Lunds universitet
Musik i Dalarna/Dalasinfoniettan
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillgängliga medier
Nacka kommun
Nätverk i musik
Offentligägda folkhögskolors intresseorganisation

Play Along
Qualis
Riksförbundet unga musikanter (RUM)
Riksorganisationen auktoriserade dramapedagoger (RAD)
Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)
Skolkommissionen
Specialskolmyndigheten
Statens kulturråd
Statens musikverk
Stiftelsen El Sistema
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms Musikpedagogiska Institut
Svenska Artisters och Musikers Intresseorganisation (SAMI)
Svenska dirigentförbundet
Svenska filminstitutet
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Sveriges orkesterförbund
Sveriges Yrkesmusikerförbund (SYMF)
Teaterförbundet
Umeå universitet
Vilhelmina kommun
Våga visa-nätverket
Vänersborgs kommun
Värmdö kommun
Västmanlands län och Västerås kommun
Västmanlandsmusiken
Örnsköldsviks kommun

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattnings av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiépension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]
Försättningsenligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlag. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Stärkt konsumentskydd på marknaden för högst kostnads-krediter. [68]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]
På goda grunder
– en åtgärds garanti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]
Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]



5

Organisationsbidrag till Övriga
organisationer 2017

RUN/467/2016

2017-01-12

Kultur
Jimmy Eriksson
Tfn: 063-146703
E-post: jimmy.eriksson@regionjh.se

RUN/467/2016

Organisationsbidrag till Övriga organisationer 2017

Ärendebeskrivning

Enligt beslut i Regionförbundets styrelse 2011-12-19 ska Arbetsutskottet årligen se över vilka organisationer som ska ingå i gruppen Övriga organisationer (RS/2011-458). Då det är Regionala utvecklingsnämnden som hanterar regionbidragen så är det nämndens arbetsutskott som har denna uppgift. Enligt Regler och villkor för bidrag till externa organisationer kan regionbidrag utgå till inom länet verksam organisation av regional karaktär samt centrumbildningar inom olika konstområden med verksamhet i Jämtland Härjedalen.

Till organisationsgruppen Övriga organisationer har för 2017 avsatts 670 tkr att fördela mellan samlingslokalsorganisationer, kulturorganisationer, centrumbildningar, miljö-, natur- och friluftorganisationer samt samhällsorganisationer enligt upprättad lista. Bidrag fördelas genom delegationsbeslut. 26 organisationer anses vara berättigade regionbidrag i enlighet med gällande bidragsregler eller med stöd i Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018. Samtliga organisationer får stöd för sin regionala verksamhet i länet.

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslås

Godkänna övriga organisationer enligt upprättad lista.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Ingrid Printz
Områdeschef kulturen

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.



6

Ansökan om medfinansiering till projekt
Design - Strategi för smart och hållbar
tillväxt

RUN/22/2017

2017-02-03

Sekretariatet
Anna Backlund

Tfn:

E-post: anna.backlund@regionjh.se

RUN/22/2017

Ansökan om medfinansiering till projekt Design - Strategi för smart och hållbar tillväxt

Ärendebeskrivning

Design är ett avgörande verktyg för företag och organisationer när det gäller att arbeta utifrån användare och konsumenters behov/önskemål. Att arbeta med design och dess metodiker leder till stärkt konkurrenskraft och ökad innovationsförmåga hos den enskilda aktören något som krävs för överlevnad och framgång i en global kontext.

I Västernorrland och Jämtland Härjedalen behöver emellertid kunskapsnivån inom design stärkas för att ge förmågan att nyttja detta verktyg effektivt. För i en värld i konstant förändring behöver företag och organisationer i allt större utsträckning och i vidare bemärkning än tidigare besitta, inhämta och transformera erforderlig kunskap och kompetens för att utveckla sin verksamhet utifrån de nya krav, behov och önskemål som användare ställer och vår miljö/planet kräver. Vare sig det rör sig om nya produkter, tjänster, miljöer eller processer som efterfrågas eller som kan skönjas i ett beteende, eller som vår miljö kräver, behöver företag och organisationer på ett snabbt och effektivt sätt kunna ställa om och anpassa sig efter en omvärld i ständig utveckling.

Projektets mål är att öka designmognaden i regionerna Jämtland Härjedalen och Västernorrland inom näringslivet och därmed bidra till ökad innovationsförmåga, användarfokusering, ökat hållbarhetstänkande samt ökad lönsamhet och konkurrenskraft hos näringslivet.

Projektet är finansierat inom Designcentrums verksamhetsbudget.

Det planerade projektet är i stort sett detsamma som det togs beslut om 2016-04-05 (RUN/156/2016). Det som skiljer är att projektet är något minskat i ekonomisk omfattning samt mer fokuserat på nya företag och innovationsmiljöer där sådana främjas. Justeringarna i innehåll är gjorda utifrån dialog med partnerskapet.

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Ansökan om medfinansiering till projekt ”Design - Strategi för smart och hållbar tillväxt” godkänns.

Anders Byström
Förvaltningschef

Ingrid Printz
Områdeschef Kulturen

Utdrag till

Karolina Nätterlund



7

Slutlig fördelning av statsbidrag till
regionala kulturverksamheter 2017

RUN/507/2016

2017-02-09

Ingrid Printz
Länskulturen
063-146700
ingrid.printz@regionjh.se

RUN/507/2016

SLUTLIG FÖRDELNING AV STATS BIDRAG TILL REGIONALA KULTURVERKSAMHETER 2017

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har ansvaret att fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet enligt förordningen (2010:2012). Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018 är styrande för utformningen av verksamheten. Region Jämtland Härjedalen är mottagare av statsbidraget och ansvarar för att bidragsgivningen främjar en god tillgång för länets invånare till professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet, biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet, konst- och kulturfrämjande verksamhet, regional enskild arkivverksamhet, filmkulturell verksamhet och främjande av hemslojd.

Regionens bidrag till sju kulturområden inom kultursamverkansmodellen uppgår 2017 till 49 286 tkr. Kulturrådets beslut januari 2017 om statsbidrag till regionen inom samverkansmodellen uppgår till 29 040 tkr. Beslutet innebär en ökning av bidraget med 1 020 tkr, där 700 tkr är en förstärkning utöver pris och löneomräkning. Föreliggande förslag till beslut om slutlig fördelning av de statliga verksamhetsmedlen utgår från prioriteringar i ansökan. I samråd med övriga norrlandslän prioriteras påbörjade interregionala samarbeten med 500 tkr bl.a. inom musik och teater. Museiverksamheten erhåller förstärkning för utveckling av Nationalmuseum Norr samt kulturarvspedagogik genom NCK. Regionens slutliga fördelning av medlen ska redovisas för Kulturrådet senast den 31 mars. Inom område scenkonst ska särskilt redovisas hur de 759 300 kr i kvalitetsförstärkande medel fördelats. Senast den 18 maj ska en kvantitativ och kvalitativ redovisning ske i enlighet med Kulturrådets riktlinjer.

Förvaltningschefens förslag

Regionala utvecklingsnämnden beslutar om fördelning av de statliga verksamhetsmedlen till de statsbidragsberättigade kulturverksamheterna för 2017 enligt föreliggande beslutsunderlag.

Anders Byström
Förvaltningschef

Ingrid Printz
Kulturchef

Utdrag till

Ingrid Printz



Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2015-2018

Beslutad av Regionsstyrelsen 2014-10-06



**Regionförbundet
Jämtlands län**

*“inte så jävla nischat,
inte så jävla vitt
och medelklass”*

Deltagare i
Inflytandeprojektets Workshop
– Unga i Kulturplanerna



Förord

Välkommen till Region Jämtland Härjedalen – en nybildad region mitt i Sverige och till den nya kulturplanen.

Kulturplanen är en regional handlingsplan för utveckling av och genom kultur som tar sin utgångspunkt i kulturens egenvärde och beskriver länets kulturpolitiska ambitioner under kommande treårsperiod. Planen bygger på alla de samtal som genomförts med representanter för länets åtta kommuner, det professionella kulturlivet och civilsamhället och utgår från allas rätt till goda upplevelser av konst och kultur samt möjlighet att själva vara medskapande. Kulturplanen utgör underlag för regionens ansökan om statsbidrag för de delar av planen som är kopplad till statlig medfinansiering. Kulturplanen omfattar tre år men är ett rörligt och levande dokument som kan komma att revideras och kompletteras.

Regionen har ett rikt kulturliv med både bredd och spets. Kulturplanen ger en samlad bild av de regionala kulturverksamheterna som finansieras såväl statligt som regionalt samt regionens aktuella utvecklingsområden. De regionala kulturresurserna kompletterar och bidrar till en regional infrastruktur på kulturområdet som omfattar ett nät av konst- och kulturfrämjande verksamheter genom etablerade kulturinstitutioner, där kommunernas kulturverksamhet utgör basen. De samlade kulturresurserna ska bidra till regionens utveckling och attraktionskraft där regionen har rollen att samordna arbetet i nära samspel med kommuner, institutioner, organisationer och medborgare.

Regionens kulturverksamheter samspelar inom områden som berörs av kulturpolitik, konstpolitik och regionalpolitik. Prioriterade områden under kommande period är kultur för alla, kulturskaparna- kärnan i kulturlivet och kulturdriven tillväxt. De nationella kulturpolitiska målen är styrande för verksamheten. Från och med 2015 omfattar samverkansmodellen ytterligare ett konstområde. Litteraturen är en konstform med potential att bidra till demokratipolitiska mål och främja litteraturens konstnärliga utveckling i regionen. Kulturplanens ambition är att spegla ett antal utvecklingsområden där kulturen är ett kraftfullt verktyg för länets attraktionskraft, tillväxt och sociala sammanhållning och där kulturskapande och kulturkonsumtion är värdeskapande i sig. Vi vill skapa bästa förutsättningar för konst- och kulturlivets utveckling, för en mångfald av uttryck och för ett ökat deltagande i kulturlivet. Regionen ska vara positiv till att unga vill utbilda sig och satsa på en framtid inom kulturområdet. Konst och kultur är aldrig stillastående. Genom att samspela inom kulturplanens prioriterade områden kan vi nå längre.

Återigen, välkommen till Region Jämtland Härjedalen och den nya kulturplanen!

Robert Uitto
Regionstyrelsens ordförande

Ingrid Printz
Länskulturchef

Innehåll

Förord	3
1. Kulturpolitisk inramning - utgångspunkter	7
Reflektion	7
Regional utvecklingsstrategi - mål 2030	7
Regional kulturpolitisk vision.....	8
Kulturpolitiska mål	8
Nationella kulturpolitiska mål.....	8
Regionens övergripande mål	8
Samverkansmodellens områden	8
2. Kulturpolitik - ett gemensamt ansvar	9
Region Jämtland Härjedalen	9
Regionen och primärkommunerna.....	9
3. Regionens prioriterade områden.....	10
*Kultur för alla – kulturpolitisk prioritering.....	10
Stärkt kulturell infrastruktur	10
Ökad tillgång och tillgänglighet till kulturlivet	10
Ett jämlikt och jämställt kulturliv.....	11
Ett inkluderande kulturliv - nationella minoriteter	11
Barn och ungas rätt till kultur - fler är aktiva och skapande	11
Kultur är hälsa - förebygga och rehabilitera ohälsa genom kultur	12
*De professionella kulturskaparna, kärnan i kulturlivet - konstpolitisk prioritering.....	12
Förbättrade villkor för kulturskapare att verka i länet	12
Kulturutbudet kännetecknas av kvalitet, mångfald och förnyelse.....	12
*Kulturdriven tillväxt - regionalpolitisk prioritering	13
Stärkt kreativ sektor – kulturen en motor i regionala utvecklingen	13
Den ideella sektorn stärker sin roll i kulturlivet genom ökad samverkan	13
Upprätthålla och främja interregionala, internationella och interkulturella samarbeten	13
Ökad samverkan mellan kultur och andra politikområden	13
4. Regionens prioriterade samverkan.....	14
Regionala samråd	14
Kultur Z	14
Regionalt Kulturforum	14

Samråd med professionella kulturskapare	14
Regionens samverkan - interregionalt, nationellt och internationellt.....	15
Kulturting.....	15
Samverkan mellan norrlandslänen	15
Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans - NMD	15
Nationell samverkan	15
Internationell samverkan	15
Mittnordiskt kultursamarbete	16
Kunskapsutveckling och forskning.....	16
5. Regional kultur med utvecklingsområden	17
Scenkonst – Musik, teater och dans	17
Museiverksamhet	18
Arkivverksamhet.....	18
Kulturmiljö och kulturhistoria.....	19
Bildkonst, form och design.....	20
Film och rörlig bild	20
Hemslöjdsfrämjande verksamhet.....	21
Bibliotek och Litteratur	22
6. Kulturskaparna och kreativa näringar	24
Kulturella och kreativa näringar	24
De professionella kulturskaparna.....	24
7. Den sydsamiska kulturen	25
8. Civilsamhällets kultur	26
Folkbildning och det ideella kulturlivet.....	26
Arrangörskap	27
8. Uppföljning och utvärdering	28
10. Regionala verksamheter och kulturinstitutioner	29
Professionell teater-, dans- och musikverksamhet.....	29
Estrad Norr	29
Museiverksamhet	30
Stiftelsen Jamtli.....	30
Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB	31
Fjällmuseet AB.....	31

Teknikland AB.....	31
Världsarv Ragundadalen AB	31
Biblioteksverksamhet.....	31
Regional biblioteksverksamhet.....	31
Konst- och kulturfrämjande verksamhet.....	32
Bildkonsten med konstkonsulent.....	32
Riksteatern Jämtland/Härjedalen	32
Arkivverksamhet.....	33
Föreningsarkivet i Jämtlands län	33
Landsarkivet i Östersund	33
Filmkulturell verksamhet	33
Filmpool Jämtland.....	33
Hemslöjdsfrämjande verksamhet.....	34
Hemslöjdskonsulenterna.....	34
Litterär verksamhet.....	35
Övrig regional kulturverksamhet	35
Regionalt Designcentrum Jämtland.....	35
Härke Konstcentrum	35
Länsstyrelsen.....	36
Stiftelsen Gaaltjie - Sydsamiskt Kulturcentrum	36
Ungdomskulturrådet.....	36
Folkbildning	37
Studieförbunden.....	37
Folkhögskolorna.....	37
Bilaga 1: Ekonomiska förutsättningar	38
Bilaga 2: Organisationsplan.....	39
Bilaga 3: Processplan.....	40
Bilaga 4: Remissinstanser.....	42

1. Kulturpolitisk inramning - utgångspunkter

Riksdagens beslut 2009 om en ny nationell kulturpolitik, Kultursamverkansmodellen, har gett förutsättningar att öka samspelet mellan kulturpolitikens olika nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. Modellen innebär att regionerna får ett samlat statligt anslag att fördela till regional kulturverksamhet inom åtta områden utifrån de nationella kulturpolitiska målen. Från 2012 har regionen en kulturplan, en handlingsplan för regionens kulturpolitik. Regionen har ett nära samarbete med kommunerna och kulturlivets intressenter i syfte att skapa en positiv kulturutveckling i Jämtland Härjedalen. Genom ett processorienterat arbete är målsättningen att tillgodose gemensamma behov och prioriteringar. Kulturplanen utgår från regionens prioriteringar och utgör underlag för samverkan med kommunerna, kulturskaparna och civilsamhället men också med staten och med andra regioner i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Reflektion

Jämtland Härjedalen omfattar ca 12 procent av Sveriges yta och har 1,3 procent av landets invånare vilket innebär en rad utmaningar för kulturens aktörer att nå alla länets invånare. Drygt 6 procent av regionens befolkning är utrikes födda mot 15 procent i riket. En utmaning är att arbeta för integration och mångfald samt inkludera nyanlända. Här har kulturen har goda möjligheter att bidra.

Regionen har under tre år varit del av den nationella kultursamverkansmodellen. En modell där landsting och regioner har fått ökat ansvar och frihet att fördela de statliga medlen till regionala kulturverksamheter. Förväntningarna på den nya kulturpolitiken är fortsatt höga. Under denna korta tid är det svårt att dra några avgörande slutsatser av modellens resultat men vi kan konstatera att det är en lärandeprocess över tid, där kvalitetsarbetet ständigt utvecklas. Kulturplanen bygger också vidare på ett arbete som sträcker sig lång tid bakåt. Det vi kan se är att modellen leder till ökad samverkan men framförallt att kulturen fått ett ökat utrymme som angeläget politikområde och regional utvecklingsfaktor. För att göra långsiktiga omprioriteringar krävs en ökad tilldelning av resurser från såväl regionalt som statligt håll men även att använda de möjligheter som EU-programmen ger under kommande period.

Kultur kan ses ur olika perspektiv där kulturens egenvärde är en aspekt. Kultur som verktyg i arbetet att skapa regional utveckling och attraktionskraft är en annan. Kultursamverkansmodellen möjliggör att kulturen i högre grad kan samspela med och vara en del i det regionala innovativa tillväxtarbetet. En utmaning är därför att göra kulturen till en angelägenhet för fler.

Regional utvecklingsstrategi - mål 2030

Den regionala utvecklingsstrategin ”Jämtland/Härjedalen 2030 – innovativt & attraktivt”, lyfter fram kultur som en viktig del för regionens attraktionskraft och utveckling. Kultur är en viktig resurs som kan stärka regionen och förbättra förutsättningarna för tillväxt. Med en stark kulturpolitisk infrastruktur som erbjuder ett kvalitativt och rikt kulturutbud kan kulturen på olika sätt bidra till att utveckla länet. De regionala tillväxtfrågorna handlar om att se hur kulturen kan utvecklas som en näring i sig och hur samspelet mellan kultur och näringsliv kan stärkas. Utvecklingsstrategin lyfter fram kultur och kulturnäringsgar som drivkrafter för såväl individens som för samhällets utveckling och ses dessutom som viktiga delar för besöksnäringens tillväxt. Utvecklingsstrategin lyfter även fram den sydsamiska kulturen som en viktig del av länets kulturarv med en stor utvecklingspotential.

Regional kulturpolitisk vision

Jämtlands län är en livskraftig region, där kulturen är en drivkraft för utveckling och hållbar tillväxt och där alla har tillgång till kulturella upplevelser och möjlighet att själva skapa och uttrycka sig.

Kulturpolitiska mål

De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen i december 2009 och är gällande för den regionala kulturpolitiken.

Nationella kulturpolitiska mål

Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling. För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur

Regionens övergripande mål

De övergripande mål som har koppling till kulturen i den regionala utvecklingsstrategin är att:

- fler personer är aktiva och skapande i kulturlivet, särskilt barn och unga
- den ideella sektorn har stärkt sin roll i kulturlivet
- fler företag inom kulturella och kreativa sektorn stärker länets attraktionskraft

Samverkansmodellens områden

Förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet definierar sju områden som ingår i Samverkansmodellen. Inför 2015 har Kulturrådet fått i uppdrag att föra in litteratur i modellen vilket innebär att Samverkansmodellen nu innefattar åtta områden¹:

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet
2. museiverksamhet
3. biblioteksverksamhet
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet
5. regional enskild arkivverksamhet
6. filmkulturell verksamhet
7. främjande av hemslojd
8. litteratur

Regionen får fördela statsbidrag till dessa områden, under förutsättning att en regional kulturplan har utarbetas i samverkan med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Det är kulturplanen som utgör grund för statens beslut om det årliga statsbidrag som regionen ska fördela.

¹ Regionala verksamheter inom samverkansmodellen med regionalt och statligt stöd beskrivs i kapitel 10.

2. Kulturpolitik - ett gemensamt ansvar

Den regionala kulturpolitiska administrationen är placerad hos Länskulturen - en del av Region Jämtland Härjedalen. Länskulturen arbetar strategiskt för kulturens utveckling i länet, ansvarar för regionala samråd och dialoger samt följer upp, och återskriver verksamheten till regionen och staten. Myndigheten för kulturanalys ansvarar för nationell utvärdering av modellen. Länskulturen har egna regionala kulturverksamheter och skriver dessutom avtal med externa regionala organisationer och utförare. De regionala verksamheterna ska komplettera och samverka med de kommunala kulturverksamheterna som exempelvis bibliotek, kulturskola och föreningsliv.

En central del i genomförandet av kulturplanen handlar om att fortsatt utveckla formerna för samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå samt att identifiera behov av utveckling och förnyelse inom konst- och kulturområdet i regionen. Det är ett gemensamt ansvar.

Region Jämtland Härjedalen

Från 1 januari 2015 bildar Jämtlands län en egen region med direktvalt fullmäktige. De flesta verksamheter som Regionförbundet Jämtlands län omfattat har överförts till den nya regionorganisationen där landstingets verksamheter också ingår. Den nya regionen har ett utökat ansvar för regionala utvecklingsfrågor och ett tydligare mandat att verka för att alla som arbetar för länets utveckling samordnar sina insatser. Länskulturens verksamhet och ansvarsområde är placerade under en regional utvecklingsnämnd.

Regionen och primärkommunerna

Region Jämtland Härjedalen utgör mer än 10 procent av hela Sveriges yta och har ca 1,3 procent av landets totala befolkning, befolkningstätheten är den lägsta i landet. Regionen består av åtta kommuner, Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre och Östersund. Befolkningen fördelar sig över hela länets yta och upprätthåller samlingslokaler som har stor betydelse för den offentliga professionella kulturen att verka i hela regionen. Samtliga kommuner bidrar starkt till och utgör basen i länets kulturliv, genom aktiva kulturskolor, ett rikt föreningsliv, lokala besöksmål och genom särskilda profilområden. De lokala biblioteken är viktiga även som lokala mötesplatser och kulturarenor. Kommunerna är indirekt finansiärer av den regionala kulturverksamheten. Vissa kommuner är även direktfinansiär av regionala besöksmål. Kommunerna i regionen kan utveckla och profilera sina kulturverksamheter i samverkan med länets regionala kulturverksamhet. Samtidigt har flera av de mindre kommunerna en begränsad kommunal förvaltning vilket ger skilda förutsättningar att arbeta med ett kulturpolitiskt utvecklingsarbete.

Östersund är den största kommunen med nära hälften av länets invånare. Östersund har som enda stad en betydande roll för kulturlivets utveckling i regionen. Här finns samtliga regionala kulturinstitutioner samlade. Geografin och befolkningsstrukturen innebär att det är viktigt att prioritera tillgång till kulturupplevelser och aktiviteter i hela länet.

3. Regionens prioriterade områden

Regionens prioriteringar utgår från tre politikområden som ska genomsyra den regionala verksamheten; kulturpolitik, konstpolitik, (samtliga konstområden) och regionalpolitik. Under respektive prioriterat område beskrivs Kulturplanens övergripande perspektiv och mål för perioden 2015-2018. Alla de utvecklingsmöjligheter som anges i planen är viktiga och gäller samtliga kulturverksamheter i Jämtland Härjedalen med regionalt och statligt stöd. Hur och i vilken ordning de ska utvecklas blir föremål för den fortsatta samverkans- och samrådsprocessen.

***Kultur för alla – kulturpolitisk prioritering**

Alla ska ha tillgång till kulturella upplevelser och möjlighet att själva skapa och uttrycka sig. Det uttrycks både i de nationella kulturpolitiska målen och i den regionala visionen. Det innebär att vi behöver ha en kulturell infrastruktur med institutioner, scener och miljöer som är tillgängliga för alla i hela regionen. Alla som verkar inom den kulturella infrastrukturen ska ha ett förhållningssätt som präglas av öppenhet och mångfald.

Stärkt kulturell infrastruktur

Alla regionala verksamheter ska verka för att tillgängliggöra resurser, mötesplatser och kompetens i hela regionen.

Kulturens infrastruktur kan stärkas genom ökad samverkan och samordning med och mellan institutioner, kommuner, föreningsliv och enskilda aktörer men även genom samverkan med politikområden som exempelvis utbildning, näringsliv och infrastruktur. En stärkt kulturell infrastruktur spelar en avgörande roll för nyskapande kultur och ger möjligheter att nå en större publik. Att utveckla kulturella mötesplatser, besöksmål, bibliotek och andra samlingslokaler är centralt för kulturens utveckling.

Ökad tillgång och tillgänglighet till kulturlivet

Alla regionala kulturverksamheter ska identifiera och undanröja synliga och osynliga hinder för ökad tillgänglighet till kulturlivet.

Kultur ska vara tillgänglig för alla i hela regionen, oavsett bostadsort eller funktionsmöjligheter. Artikel 30 i deklarationen om de mänskliga rättigheterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning bereds tillgång till kultur på samma villkor som alla andra. Konkreta hinder som otillgängliga lokaler, bristfällig teknik eller geografiska avstånd ska undanröjas. Målet är också att förändra hindrande attityder och värderingar. Särskilda insatser ska göras för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättningar. Vid stöd och bidragsgivning till kulturprojekt ska regional spridning och tillgänglighet beaktas. Samtliga regionala kulturinstitutioner har från och med 2014 aktuella handlingsplaner för ökad tillgänglighet som årligen följs upp. Handlingsplanerna berör fysisk, geografisk och socioekonomisk tillgänglighet samt kommunikation och information. Enkelt avhjälpta hinder ska åtgärdas senast 2016. Användningen av digital teknik ska utvecklas för möten och för spridning av kultur.

Ett jämlikt och jämställt kulturliv

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att jämställdhet och mångfald ska vara en naturlig del i verksamheten.

Ett jämlikt och jämställt kulturliv bidrar till ökad kvalitet och mångfald genom delade erfarenheter och berättelser. Oavsett kön, ålder, klass, etnicitet, sexualitet, könsöverskridande identitet, funktionsnedsättning, ursprung eller religiös åskådning ska alla ges möjligheter till delaktighet och inflytande i kulturlivet. Integration av länets utlandsfödda är viktigt ur såväl ett mångkulturellt som ett förnyelseperspektiv. Genom att lyfta fram en mångfald av berättelser, värna öppna gemenskaper och utmana normativa begrepp kan vi bredda det kulturpolitiska samtalet. Ojämlika förhållanden ska medvetandegöras och motarbetas. Regionen har en jämställdhetsstrategi 2014 -2016, och har dessutom undertecknat en europeisk deklaration för jämställdhet, CEMR, vilket innebär att uppmärksamma och aktivt arbeta med jämställdhetsfrågor. Målsättningen är att män och kvinnor, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter att ta del av kulturens ekonomiska resurser och att människors erfarenheter och kunskaper ska speglas och tillvaratas på ett likvärdigt sätt. Jämlika villkor måste även råda för dem som skapar kultur. Genom könsuppdelad statistik kan kunskapsunderlaget öka.

Ett inkluderande kulturliv - nationella minoriteter

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att spegla regionens etniska och kulturella mångfald.

Interkulturell dialog handlar om att mötas över gränser för ökad förståelse mellan olika kulturer. Att stärka en interkulturell utveckling är önskvärt för att länet ska medverka till ett omfattande och varierat kulturutbud av hög kvalitet för alla. Regionen har i likhet med många andra regioner en utmaning gällande befolknings- och utbildningsmässig utveckling. En bred kulturdefinition som är inkluderande och öppnar för samverkan bidrar till samhällsutveckling och social sammanhållning. Genom att öka den etniska och kulturella mångfalden inom kulturlivet främjas allas rättigheter och möjligheter till deltagande. Nationella minoriteter ska särskilt uppmärksammas och deras berättelser ska ges utrymme. Regionens årliga sydsamiska stipendium ska gå till aktörer som medverkat till att bevara och föra vidare det sydsamiska kulturarvet.

Barn och ungas rätt till kultur - fler är aktiva och skapande

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för barn- och ungas rätt att ta del av konst och kultur och själva vara skapande.

Kultur har stor betydelse för barns utveckling och ger förutsättningar för identitetsskapande. Det är av stor vikt att barn och unga får möta professionell kultur. Barn och unga är såväl aktiva kulturskapare som konsumenter av kultur. Regionens ambition är att ge barn och unga förutsättningar att vara aktiva i kulturlivet. Utgångspunkten är FN:s konvention om barns rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och att uttrycka sig i konstnärlig form. Ungas egna initiativ ska stötta genom exempelvis handledning och arrangörstöd. Regionen ska vara positiv till att unga vill utbilda sig och satsa på en framtid inom kulturområdet. Samverkan mellan regionala kulturverksamheter och kommunala kulturskolor ska leda till ökad tillgång till och breddat utbud för målgruppen. Ungar ska ges ett reellt inflytande på regionens kulturpolitik genom att erbjudas deltagande i referensgrupper och liknande grupperingar. Samtliga regionala kulturverksamheter ska aktivt medverka till kultur i skolan.

Kultur är hälsa - förebygga och rehabilitera ohälsa genom kultur

Alla regionala kulturverksamheter ska främja allas delaktighet i kulturlivet.

Kulturens roll och dess koppling till hälsa väcker allt större intresse. Kulturella upplevelser och eget skapande kan förebygga och rehabilitera ohälsa. Konst och kultur kan dessutom användas som ett komplement till traditionella behandlingsmetoder, exempelvis genom kultur på recept. Ett område inom fältet kultur och hälsa är kultur för seniorer, där regionen har en utmaning i att främja äldres möjlighet till delaktighet och medskapande i kulturlivet. Kultur i vården är exempel på ett område som kan utvecklas.

***De professionella kulturskaparna, kärnan i kulturlivet - konstpolitisk prioritering**

De professionella kulturskaparna, länets konstnärer, hantverkare, författare, dansare, skådespelare, musiker, filmare och andra yrkesutövare, är ofta högt utbildade och bör ses som en regional resurs med stor betydelse för konstnärlig utveckling och för att kultur når utanför storstäderna. Med fria kulturskapare menas personer som har professionell kompetens att arbeta med kultur och som kan verka både inom och utanför institutionernas verksamheter.

En konstpolitisk prioritering utgår från kulturens egenvärde och spänner över alla kulturområden. Om länet ska upplevas attraktivt för kulturskapare att leva och verka i behöver regionen erbjuda goda förutsättningar och villkor för konstnärligt skapande. Att värna den konstnärliga integriteten blir viktigt liksom att följa de avtal och regleringar som finns angående ersättning för konstnärlig verksamhet.

Förbättrade villkor för kulturskapare att verka i länet

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för att gällande riktlinjer och rekommendationer efterföljs.

Regionens samarbete och samverkan med de professionella kulturskaparna kan stärkas genom exempelvis kompetensutveckling, information och genom att erbjuda mötesplatser och nätverk. Institutioner med statligt stöd ska värna upphovsrätten och verka för att följa MU-avtalet som reglerar medverkans- och utställningsersättning till konstnärers arbetsinsats i samband med en utställning samt motsvarande riktlinjer och rekommendationer för andra konstområden med hänvisning till gällande kollektivavtal. Regionens ska verka för målsättningen att i samband med ny- och ombyggnation avsätts lägst en procent av investeringsbudgeten till konstnärlig gestaltning. Regionens årliga kulturpris är ett erkännande till en professionell utövare inom kulturområdet med syfte att stimulera till fortsatt konstnärligt skapande.

Kulturutbudet kännetecknas av kvalitet, mångfald och förnyelse

Alla regionala kulturverksamheter ska värna professionalitet och yrkeskunnande och stimulera till konstnärlig förnyelse.

Konstnärlig kvalitet, kreativitet och mångfald ska präglade samhällets utveckling. Principen om ”armlängds avstånd” ska tillämpas vilket innebär att den politiska nivån beslutar om mål, riktlinjer och ekonomiska ramar medan de konstnärliga och kvalitativa bedömningarna överläts till konstnärliga ledare och sakkunniga. Diskussionen om konstnärlig kvalitet ska alltid hållas levande.

***Kulturdriven tillväxt - regionalpolitisk prioritering**

Ett rikt kulturliv med goda villkor för kulturskapare att verka i regionen är en förutsättning för ökat företagande inom de kulturella och kreativa näringarna. Att nyttja den potential som finns inom kulturella och kreativa näringar har stor betydelse för gleset befolkade regioner som Jämtland Härjedalen, där ökad sysselsättning och goda villkor för företagande är en förutsättning och drivkraft för länets utveckling och attraktion.

Stärkt kreativ sektor – kulturen en motor i regionala utvecklingen

Alla regionala kulturverksamheter ska bidra till regional utveckling.

Regionen ska verka för ett gott innovationsklimat som bidrar till kulturskapares och konstnärers möjligheter att försörja sig på sitt företagande. Fler företag inom kulturella och kreativa sektorn stärker länets attraktionskraft.

Den ideella sektorn stärker sin roll i kulturlivet genom ökad samverkan

Alla regionala kulturverksamheter ska samverka med civilsamhället.

Ett aktivt föreningsliv, en mångsidig folkbildningsverksamhet och ett attraktivt kultur- och fritidsutbud ökar både individens och regionens möjlighet att växa. Den ideella sektorn har dessutom en stor betydelse för människors livskvalitet och är avgörande för kulturens tillgänglighet i hela regionen. Samverkan mellan de regionala kulturverksamheterna och den ideella sektorn behöver därför stärkas.

Upprätthålla och främja interregionala, internationella och interkulturella samarbeten

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för ökad internationalisering.

Kulturell utveckling förutsätter samarbete över både region- och kulturgränser där regionens ambition är att verka för ökad internationalisering och interkulturella samarbeten. Det förutsätter resurser och kompetens för interregionala, internationella och interkulturella utbyten och samarbeten. Creative Europe, EU-kommissionens ramprogram för att stödja kultur, liksom EU:s programområden 2014 -2020, kan möjliggöra utveckling av internationella projekt och europeiska samarbeten på kulturområdet.

Ökad samverkan mellan kultur och andra politikområden

Alla regionala kulturverksamheter ska verka för ökad samverkan med omgivande samhälle.

Kulturen har en roll att spela inom flera politikområden för regional utveckling och livslångt lärande. Genom högt ställda mål om yttrandefrihet, bildning, mångfald och konstnärligt skapande för alla medborgare behöver regionen samverka mellan kultur och utbildningspolitik. Ökad samverkan med skolan för estetiska läroprocesser, kreativitet, eget skapande och upplevelser av kultur är angeläget liksom samverkan med näringslivsområdet för stimulans av kulturella och kreativa näringar, innovationer och besöksnäring.

4. Regionens prioriterade samverkan

Det övergripande målet för samråd och samverkan är att utifrån en gemensam bild skapa de bästa förutsättningarna för konst- och kulturlivets utveckling. Kulturens roll som utvecklingsfaktor ska lyftas. Den grundläggande förutsättningen för samverkan är att mötas, att samtala och att kunna delta på lika villkor. Dialogen syftar till ett gemensamt ansvarstagande för kulturens utveckling i länet och ska tydliggöra resursbehov och ge förutsättningar för strategiska och ekonomiska prioriteringar över tid.

Regionala samråd

Den regionala kulturadministrationen har ansvar för och genomför årliga samråd och dialoger med samtliga regionala kulturverksamheter och institutioner samt med kommunerna, statliga aktörer som Länsstyrelsen och Landsarkivet, folkbildningsorganisationerna, Gaaltije – Sydsamiskt kulturcentrum och de fria kulturskaparna. Samråden är formaliserade dialoger med utgångspunkt i kulturplanen och rör uppdrag och avtal. Regionen genomför även workshops för ungas inflytande i samverkan med Riksteatern Jämtland/Härjedalen. Kommunerna ansvarar för lokala samråd med civilsamhällets aktörer där den regionala kulturadministrationen och regionala kulturverksamheter medverkar. Regionen ansvarar för och är sammankallande för ett antal löpande formaliserade samråd inom ramen för följande organ och organisationer:

Kultur Z

Regionens kulturpolitiska samrådsorgan med representation av politiker och kulturtjänstemän från samtliga kommuner och region med övergripande uppgift att löpande följa och aktivt driva kulturutvecklingen i länet. Kultur Z sammanträder 3-4 gånger per år.

Regionalt Kulturforum

Regionalt Kulturforum är regionens operativa samverkansorgan för de regionala kulturverksamheterna med särskilt fokus på kultur för barn och unga samt kultur för äldre. Regionalt Kulturforum ska utveckla långsiktiga arbetsformer för ökad samverkan mellan regionala kulturverksamheter. Forumet sammanträder en gång i månaden och genomför även en årlig utbuds- och inspirationsdag för kultur i skolan.

Samråd med professionella kulturskapare

Ett formaliserat samråd med representanter för de professionella kulturskaparna genomförs i samverkan med KLYS - Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetssnämnd och Landstinget Västernorrland. Syftet är att formalisera dialog med det fria kulturlivet som är en del av kulturens kärna och en förutsättning för en livskraftig och attraktiv region. Samrådet ska vara ett bollplank för gemensamma utmaningar när det gäller konstnärlig kvalitet, stödstrukturer och formulerandet av regionala strategier för samspel mellan region och de professionella kulturskaparna. Arvode utgår enligt Konstnärernas Riksorganisations rekommendationer.

Samtliga samråd är aktiva i framtagande av och genomförande av den regionala kulturplanen och fungerar som remissinstans i framtagandet.

Regionens samverkan - interregionalt, nationellt och internationellt

Regionens samverkan sträcker sig även utanför regionens gränser. Avgörande för kulturens utveckling i regionen är ett öppet förhållningssätt gentemot vår omvärld. Regionen har därför gemensamma åtaganden med närliggande regioner och nationell samverkan med staten samt representation i europeiska nätverk.

Kulturting

Tillsammans med Landstinget Västernorrland, genomför regionen årliga kulturting i syfte att erbjuda en tematisk arena för inspiration och samtal. Teman för kulturtingen kan exempelvis vara barn och ungas rätt till kultur samt civilsamhällets kultur.

Samverkan mellan norrlandslänen

Under ett tiotal år har de fyra nordligaste länen, Region Jämtland Härjedalen, Landstinget Västernorrland, Norrbottens läns landsting och Regionförbundet Västerbottens län samverkat över de administrativa gränserna. Samarbetet har sin utgångspunkt i gemensamma utmaningar som att överbrygga avstånd, utveckla starka, nationellt intressanta norrländska scener och verksamheter och förmera ett kvalitativt utbud av kultur till den norrländska befolkningen på jämlika villkor. Utbyte sker särskilt inom scenkonstområdet men även genom långvarig musei- och biblioteks- och konsulentsamverkan. Genom gemensamma metoder och projekt syftar samarbetet till att ytterligare stärka det professionella kulturlivets roll och position som tillväxtfaktor i norra Sverige. Kompetensutveckling för kulturskapare inom olika konstområden kan utvecklas i samarbete mellan de fyra nordligaste länen. Kulturhuvudstadsåret Umeå 2014 förväntas ge lyskraft och positiva effekter under lång tid för den kulturella utvecklingen i såväl regionen som i övriga Norrland.

Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans - NMD

NMD är ett kommunalförbund med landstingen/regionerna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland som medlemmar vars uppgift är att medverka till att opera, musikteater och dans blir tillgänglig för alla i norra Sverige. Institutioner som ingår i NMD är Estrad Norr, Norrdans, Piteå Kammaropera och Norrlandsoperan.

Nationell samverkan

Nationell samverkan omfattar gemensamma åtaganden som exempelvis Kulturdatabasen, ett nationellt webbverktyg för återslagrapportering av de statliga medlen för regional kulturverksamhet. Regionen deltar även i nationella nätverk genom exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Myndigheten för Kulturanalys. Regionens samverkan med staten innefattar fördelning av bidrag till samverkansmodellens sju områden samt till gemensamt strategiska utvecklingsområden.

Internationell samverkan

Regionen är medlem i EARLALL, European Association of Regional and Local Authorities on Lifelong Learning, ett politiskt och praktiserande nätverk för lärande och kompetensutveckling som möjliggör utbyten inom kulturområdet. Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik (NCK) deltar i ett flertal interregionala och internationella samarbeten och projekt där man i vissa sammanhang företräder hela regionen.

Mittnordiskt kultursamarbete

Det finns ett långvarigt kultursamarbete mellan de mittnordiska regioner som är medlemmar i Mittnordenkommittén. Syftet är att utveckla ett aktivt och engagerande kulturliv som drivkraft för en positiv och hållbar samhällsutveckling i Mittnorden

Kunskapsutveckling och forskning

Forskning och utveckling är av central betydelse för att kulturlivet i länet ska kunna utvecklas med god kvalitet. I regionen finns egen forskningskompetens genom exempelvis Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik men det är även viktigt att stärka kopplingen till universiteten, bland annat Mittuniversitetet. Regionen har genom tidigare projekt genomfört forskningsinsatser avseende länets kulturella och kreativa näringar.

Utvecklingsområden – För ökad samverkan vill regionen

- kontinuerligt genomföra dialog och samråd med folkbildningen och det ideella kulturlivet
- utveckla former för samråd med funktionsnedsattas intresseorganisationer
- årligen genomföra två till tre samråd med professionella kulturskapare
- utveckla former för ungas delaktighet, inflytande och skapande, bland annat genom mentorskap
- uppmuntra och stödja en regional samordning för det ideella kulturlivet
- utveckla samarbete mellan de regionala kulturverksamheterna och kulturskolorna
- stärka koppling till aktuell forskning inom bland annat kultur och hälsa samt kulturella och kreativa näringar

5. Regional kultur med utvecklingsområden

Region Jämtland Härjedalen har en infrastruktur på kulturområdet som omfattar ett antal regionala kulturinstitutioner och främjandeverksamheter. Dessa redovisas i kapitel 10. Kulturplanen delar in dessa verksamheter i områdena Scenkonst, Museiverksamhet, Arkivverksamhet, Kulturmiljö och kulturhistoria, Bildkonst, form och design, Film och rörlig bild, Hemslojdsfrämjande verksamhet samt Bibliotek och litteratur.

Scenkonst – Musik, teater och dans

Regionen har ett rikt musikliv med både bredd och spets. På musikområdet utgörs infrastrukturen av en regional musikinstitution, kommunala kulturskolor, studieförbund med cirkelverksamhet, replokaler och kulturarrangemang, yrkesutövande musiker och tonsättare, lokala arrangörer, körer och musikfestivaler. Utmärkande är den traditionella folkmusiken där länet ligger i framkant, jazzen, bluesen och körlivet men även länets pop-, rock- och hårdrockscen har utmärkt sig på både den nationella och internationella arenan.

När det gäller teater finns en regional institution samt ett främjandearbete som säkerställer professionell och aktuell teater till regionens invånare och skolor. Teater Barda bidrar till att vidga begreppet tillgänglighet. Det finns dessutom ett flertal amatörteatersällskap som utgör en stor del av det lokala kulturlivet genom revyer, bygdespel och sommarteater. Vridscenen vid Döda Fallet i Ragunda är en attraktiv scen för sommarteater som lockar tusentals besökare. Det finns några fria grupper som är medlemmar i Teatercentrum.

De senaste årens satsning på att utveckla dans i länet har gett resultat. Det finns flera dansskolor och scenkonstinstitutionen Estrad Norr har numera ett professionellt utbud av dans i sitt program. Det finns dessutom fria aktörer i länet som aktivt bidrar till att stärka dans som konststart. Härjedalens Kulturcentrum har bidragit till att höja kompetensen kring dans och tillhandahåller en scen för professionell scenkonst som även verkar på den internationella arenan.

Regionens glesa befolkningstäthet samt ett stort antal samlingslokaler och scener anpassade för mindre produktioner ger särskilda förutsättningar för de professionella grupper och artister som spelar i länet. Samtidigt finns det ett påtalat behov av anpassade konsertlokaler för klassisk eller akustisk musik.

Utvecklingsområden – Inom området Scenkonst vill regionen

- stärka barn och ungas tillgång till upplevelser av scenkonst med hög kvalitet
- utveckla och stärka samarbetet med den ideella sektorn
- särskilt verka för jämställdhet på scen
- utveckla arbete för ungas delaktighet och inflytande
- utveckla publikarbete och arrangörsnätverk
- verka för ökad internationell samverkan och utveckla samarbetet med Tröndelag
- i samverkan mellan Ragunda kommun, Scenkonstbolaget i Västernorrland och Estrad Norr, utveckla Döda Fallet i Ragunda som kulturarena
- utveckla samverkan med norrlandslänen genom produktioner och turnéverksamhet över länsgränserna för ett brett och tillgänglighet utbud av scenkonst
- prioritera samarbetet genom Norrlands nätverk för musikteater och dans och Norrscen, samarbetsprojekt för utveckling av turnéstöd
- stärka dansen som konstform, utveckla pedagogisk verksamhet och samarbetet med Norrdans och andra aktörer på dansområdet

Museiverksamhet

Museiverksamheten i Jämtland och Härjedalen är framträdande genom såväl regionala institutioner som lokal verksamhet. Museerna är viktiga kunskapscentra och tar en aktiv roll för samhällets utveckling. Att öka tillgängligheten till och synliggöra regionens kulturarv är angeläget liksom att ge fördjupade upplevelser av och genom vårt gemensamma kulturarv. Hembygdsrörelsen är genom föreningen Heimbygda regionens största kulturarvsorganisation som engagerar drygt 12 000 medlemmar och lokala museer som finns i hela regionen. De lokala hembygdsföreningarna har en stor betydelse för kulturarvets utveckling och bevarande. Utöver dessa finns även ett starkt samarbete mellan lokala föreningar och regionala institutioner. Museiverksamheten hanterar såväl det materiella som det immateriella kulturarvet.

Utvecklingsområden – Inom området Museiverksamhet vill regionen

- i samverkan mellan Jamtli, kommuner och föreningsliv utveckla Döda Fallet i Ragunda och Mus-Olles museum i Krokom samt stärka Fjällmuseet och utveckla Teknikland som lokala turistiska besöksmål
- utveckla besöksanläggningen på Jamtli för att upprätthålla attraktionskraft
- utveckla Jamtlis pedagogiska program för livslångt lärande och socialpedagogiska metoder för att nå nya målgrupper
- utveckla volontärsarbete på Jamtli
- utveckla utställnings- och programverksamhet vid Fjällmuseet för att verka för interkulturell dialog
- utveckla fler kulturpedagogiska program kring Tekniklands samlingar
- utveckla varumärket Kulturarvspedagogik
- stärka regionens position som ett nationellt och internationellt nav för kulturarvspedagogik samt involvera fler regionala aktörer i det nordiska och europeiska arbetet

Arkivverksamhet

Arkiven är en viktig del av vårt gemensamma kulturarv. Genom arkiven finns naturliga kontaktytor mellan kultur, föreningsliv och myndigheter. Hembygdsrörelsen med sina gårdar, samlingar och lokalföreningar är även de en viktig resurs i bevarandet av kulturarvet. Tillgången till arkiven fyller en viktig funktion för demokratin, för insyn och utblick, för nytta och nöje, för social rättvisa och livslångt lärande. Arkivens historiska information kan användas av person- och lokalhistoriskt intresserade, som en del i skolans undervisning, som underhållning, för hälsa och välbefinnande och inte minst för att väcka lust att lära mer. Arkivens material och historiska kunskap är en viktig resurs för kulturella och kreativa näringar och destinationsutveckling.

Verksamheten ska präglas av ett lärandeperspektiv med särskild inriktning mot barn och unga, men också mot vuxna och äldre samt inspirera till och stödja forskning. Arkiven ska arbeta för att bredda sin användbarhet som samhällsresurs och arbetet mot skolan är ett prioriterat område. Föreningsarkivet i Jämtlands län och Landsarkivet i Östersund har nära samarbete när det gäller arkivpedagogiska frågor och publik verksamhet. Arkivverksamheten har även ett samarbete med Jamtli och Nordiskt Centrum för Kulturarvspedagogik.

I Landsarkivets lokaler finns också Föreningsarkivet i Jämtlands län, Jämtlands lokalhistoriker och släktforskare, Jämtlands läns Fornskriftsällskap och från och med hösten 2014 även Jamtlis arkiv. Verksamheten i Landsarkivets byggnad har därmed utvecklat ett samlat arkivcentrum för hela regionen.

Utvecklingsområden – Inom området Arkivverksamhet vill regionen

- utveckla delaktighet, medskapande och engagemang bland arkivbesökarna
- fortsätta metodutveckling inom området barn och unga
- utveckla publika aktiviteter för äldre med särskilt perspektiv på kultur och hälsa
- arbeta för en aktiv dokumentation av regionens föreningsliv och sociala rörelser
- utveckla det nordiska samarbetet kring kulturarvspedagogik
- utveckla samarbetet med övriga föreningar och verksamheter i Landsarkivhuset
- driva och utveckla arbetet inom Arkivpedagogiskt Forum och Nordiskt Arkivpedagogiskt nätverk

Kulturmiljö och kulturhistoria

De statliga insatserna på kulturmiljöområdet styrs av nationella mål men dessa ska även kunna inspirera och vägleda politiken på regional och kommunal nivå. De nya nationella målen för kulturmiljöarbetet är:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas,
- människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön,
- ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser,
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet, som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Insatser för bevarande och utveckling av den regionala kulturmiljön görs i nära samarbete mellan myndighetsinsatser från kommuner och länsstyrelse samt fastighetsägare och Stiftelsen Jamtli samt insatser från Härjedalens Fjällmuseum. Jamtlis och Härjedalens Fjällmuseums arbete med kulturmiljö baseras på den kunskap om den regionala kulturmiljöns historiska utveckling som museerna har byggt upp under många års verksamhet. Verksamheten kan huvudsakligen delas upp i den verksamhet som museet själva tar initiativ till och den verksamhet som bygger på fastighetsägares önskan om förändringar i den fysiska miljön så som ombyggnader och nybyggnader.

Utvecklingsområden – Inom området Kulturmiljö och kulturhistoria vill regionen

- verka för att bredda samtalet om kulturmiljöns utveckling
- stötta, inspirera och aktivt medverka i processerna med framtagning av kulturmiljöprogram på kommunal nivå
- aktivt delta i utvecklingssatsningar som bidrar till att synliggöra och tillgängliggöra kulturarv och kulturmiljöer
- stödja initiativ som lyfter fram samiska kulturmiljöer och sydsamiskt språk och andra minoriteter i regionen
- stödja initiativ som lyfter fram fäbodbruk och fjällbondekulturen
- bidra till att en mångfald av kulturmiljöer får ta plats i regionens historieskrivning
- öka kunskapen och stödja projekt om det immateriella och biologiska kulturarvet
- i samverkan mellan Jamtli, kommun och föreningsliv utveckla Döda Fallet i Ragunda för en nominering till UNESCOs Världsarvslista

Bildkonst, form och design

I regionen finns ett 80-tal yrkesverksamma konstnärer och konsthantverkare. Ett flertal är egenföretagare samt organiserade via KRO/KIF² och/eller Konstnärscentrum Nord. Andra är organiserade i Svenska tecknare och/eller Svenska fotografers förbund. Utmärkande för regionen är dess varierande utbud av konstutställningar. Regionen har ett flertal privata gallerier och ett antal offentliga samt konstnärs- och föreningsdrivna utställningsplatser. Det finns dessutom ett flertal konstföreningar och konstkooperativ som anordnar utställningar, föreläsningar och seminarier. I regionen finns en konstskola, en tvåårig konstnärlig grundutbildning som drivs av Hållands folkhögskola i samarbete med Studieförbundet Vuxenskolan. Inom den kommunala kulturskolan erbjuder två kommuner undervisning inom bild- och formområdet.

Region Jämtland Härjedalen äger en stor offentlig konstsamling med ca 8700 verk placerade i egna verksamheter samt genom deposition hos regionens kommuner. Konstsamlingen har tillkommit under Jämtlands läns landsting. Vidare avsätter Region Jämtland Härjedalen 0,5 procent av byggnadskostnaden för konstnärliga gestaltningar vid ny- och ombyggnation. I enlighet med KRO/KIF's rekommendationer bör regionen ta hänsyn till könsfördelning vid inköp, uppdrag, projektstöd och liknande. Det planerade samrådet för konsten kan ges i uppdrag att följa upp enprocentregeln och hur avtal följs. Några av regionens kommuner har målsättningen att en procent av byggnadskostnaden ska gå till konstnärlig gestaltning, medan andra utgår från 0,5 procent eller inte har preciserat en ambitionsnivå.

Utvecklingsområden – Inom området Bildkonst, form och design vill regionen

- etablera och formalisera ett samverkansforum för konsten i regionen
- verka för etablering av Nationalmuseum Norr på Jamtli samt en arena för samtidskonst
- prioritera konstpedagogisk verksamhet för barn och unga
- verka för att region och kommuner har som målsättning att lägga en procent i samband med ny och ombyggnation ska gå till konstnärlig gestaltning
- i samverkan med Gaaltje – Sydsamiskt Kulturcentrum utreda förutsättningar för en sydsamisk konstarena
- verka för att Konstlab för unga blir ordinarie verksamhet vid Länskulturn
- öka tillgängligheten till Designcentrum som kreativ mötesplats
- stärka förutsättningarna för designers och bildkonstnärer att vara yrkesverksamma i regionen
- utveckla metoder för ökad designmognad i koppling till utbildning, näringsliv och besöksnäring
- långsiktigt verka för ett resurscentrum för konst genom samordning och samverkan
- stärka samverkan mellan institutionerna och regionalt yrkesverksamma konstnärer
- verka för kompetensutveckling för bildkonstnärer

Film och rörlig bild

Den rörliga bilden kommunicerar över språkbarriärer och är därmed ett viktigt verktyg för interkulturell dialog. Den filmkulturella verksamheten i regionen ska erbjuda invånarna ett rikt och kvalitativt utbud av film. I regionen finns ett flertal folkrörelsedrivna samlingslokaler som regelbundet visar film. Digitalisering av biografier är en viktig utvecklingsfråga och antalet digitala salonger fortsätter att öka. Målet är att varje kommun ska erbjuda minst en digital biograf. Biografierna får genom digitaliseringen

² Konstnärernas Riksorganisation/Föreningen Sveriges Konsthantverkare och Industriformgivare

möjlighet att bredda sitt utbud med direktsänd opera, musik, teater, kulturprogram och idrottsevenemang. Den digitala visningstekniken innebär också att det blir enklare att göra film tillgänglig för personer med syn- och hörselnedsättning. Andra utvecklingsområden för biograferna handlar om att öka deltagande bland unga och möjlighet att bredda de publika aktiviteterna. Tännäs i Härjedalen driver landets högst belägna filmfestival med besökare från hela landet.

I regionen finns professionella filmskapare samt företag och kooperativ som verkar inom film, animation och rörlig bild. Mid Nordic Film, är ett samarbete mellan Filmpool Jämtland, Mittnorsk Filmsenter i Trøndelag och Film i Västernorrland, som verkar för att regionens filmskapare och filmarbetare får tillgång till kompetensutveckling. Mid Nordic Film kan bidra till nationella och internationella filminspelningar till regionen som kan ge filmarbetare ökad sysselsättning.

Utvecklingsområden – Inom området Filmkulturell verksamhet vill regionen

- stärka och utveckla nätverk för regionens filmare och pedagoger
- prioritera barn och unga genom filmpedagogisk verksamhet
- utveckla publikarbete och arbeta för att regional film får större spridning i regionen
- arbeta för internationell samverkan och utveckla samarbetet inom Mid Nordic Film
- verka för kompetensutveckling som stärker filmskapare och filmarbetare
- stärka det filmiska berättandet från regionen och spridning av regionalt producerad film

Hemslöjdsfrämjande verksamhet

Regionen har en rik tradition inom slöjd, folkkonst och konsthantverk. Hemslöjden arbetar för hållbar regional utveckling, där slöjd har en naturlig plats både för den som slöjdar och den som har intresse för hemslöjdens produkter. Att utveckla slöjdens möjligheter att nå unga för eget skapande och främja entreprenörskap är angeläget. Verkstäder, ateljéer, slöjdare, hantverkare, butiker och föreningar är kärnan i det kreativa slöjddandet. I en gemensam webbportal ingår idag drygt hundra slöjdare, konsthantverkare och butiker. Flera av dessa är företagare med en potential att växa.

Hemslöjdsföreningarna fyller en viktig funktion för människors behov av eget skapande. De erbjuder mötesplatser, kurser och synliggör hantverket på olika sätt. Dessutom finns ett sjuttiototal vävstugor i regionen samt ett antal slöjdklubbar med utbildade handledare. Regionens tre folkhögskolor har alla utbildningar och kurser inriktade på slöjd och hantverk.

Hemslöjden gränsar många gånger till andra yttringar som konst och design och det genomförs samarbeten och projekt för att gemensamt lyfta området. Inom hemslöjden finns även en stark utvecklingspotential vad gäller besöksnäring och turism där samarbete mellan turistdestinationerna och andra regionala kulturverksamheter kan utvecklas. Den årliga konst- och hantverksrundan Kul Tur med öppna ateljéer och verkstäder är ett resultat av samverkan mellan regionala kulturverksamheter och professionella kulturskapare.

Utvecklingsområden – Inom området Hemslöjdsfrämjande verksamhet vill regionen

- utveckla besöksmål inom hantverksnäringar enligt Économuseummodellen, modell för att skapa varaktiga arbetstillfällen och att bevara hantverksteknikerna i bärkraftiga och solida företag
- stärka och utveckla nätverk inom slöjd- och hantverksnäringen
- utveckla pedagogisk verksamhet för att öka intresset för slöjd
- utveckla nya koncept, metoder och arbetssätt genom projektet ”Next Level Craft - Sloydify Society”, programkoncept för att visa slöjdens angelägenhet i samhället, i samverkan med övriga norrlandslän

Bibliotek och Litteratur

Biblioteken är arenor för inspiration, kunskap och upplevelser, för möten mellan människor och möten med litteratur och berättelser i olika former. Biblioteken är viktiga aktörer i det demokratiska samhället där grunden är yttrandefrihet och allas rätt till information. I Jämtlands län finns 36 biblioteksenheter varav åtta huvudbibliotek, två biblioteksbussar och två bokbilar. För att öka tillgängligheten till biblioteken och dess utbud är det viktigt att skapa attraktiva bibliotekslokaler som tilltalar många grupper samt arbeta med bemötande och utbud av medier. Målet är att alla ska få tillgång till bra biblioteksservice. Samtliga kommunbibliotek i regionen driver en gemensam webbplats för att öka tillgängligheten till bibliotekens utbud. Den inspirerar till läsning och ger likvärdiga ingångar till information oavsett bostadsort. Webbplatsen erbjuder även ökade möjligheter till inflytande och delaktighet i verksamheten. Målet är att alla invånare ska uppleva digital delaktighet.

Det skrivna ordet är språk- och kulturbärande och Litteraturen är en konstform med potential att bidra till demokratiska mål. Folkbiblioteken, i samverkan med skola och folkbildning, har en viktig roll för att stärka det litterära området och verka för läsfrämjande insatser i hela regionen. Samspelet mellan den regionala och kommunala nivån är viktigt att utveckla. Det är även angeläget att samordna planering och uppföljning av verksamhet som riktar sig till barn och unga.

Att främja läsning och tillgång till Litteratur är en kärnuppgift. Läsning och läskunnighet är viktig för människors personliga utveckling men också för att kunna tillgodogöra sig information och vara en del av ett demokratiskt samhälle. Det är särskilt viktigt att arbeta med läsning, läslust och berättande när det gäller barn och unga. Regionen bör verka för att tydliggöra samspelet mellan författarens text och illustratörens bilder i bilderboken.

Litteraturen i regionen är ett tematiskt område som kan utvecklas. Regionen bör betona att alla litterära genrer ska vara representerade. Litteraturens bildande och berörande dimensioner är centrala, men Litteraturen kan också resultera i bokförlag och besöksmål.

Kulturrådet verkar för att fler svenska städer och regioner blir fristäder för författare, dramatiker, journalister och andra professionella skribenter som lever under hot i sina hemländer. Syftet är att bidra till författares trygghet och försörjning, men även att möjliggöra litterär gemenskap och dialog med svenska kollegor, läsare och publik.

Utvecklingsområden – Inom området Bibliotek och litteratur vill regionen

- utveckla lässtimulerande metoder för barn och unga och bredda samarbetet kring det läsfrämjande arbetet
- genomföra ett språkstimulerande projekt tillsammans med barnhälsovården
- utveckla biblioteket som mötesplats och kulturarena samt arbeta med bilden av biblioteket för ökad inkludering
- kompetensutveckla bibliotekspersonal för att nå nya målgrupper och öka kunskapen om barn och ungas medievärldar
- verka för att utveckla den digitala delaktigheten
- utveckla bibliotekens gemensamma webbplats för medieförsörjning och information
- stötta utveckling av litterära mötesplatser och initiativ för att stärka regional litteratur
- öka kompetens och kunskap om fristadsprogrammet och långsiktigt verka för att regionen tar emot fristadsförfattare

6. Kulturskaparna och kreativa näringar

Kulturella och kreativa näringar

Att nyttja den potential som finns inom kulturella och kreativa näringar kan få stor betydelse i regionen, inte minst för att öka sysselsättning men även som en drivkraft för regionens utveckling och framtida attraktionskraft. Kulturnäringar kräver goda villkor för företagande och bidrar till regionens innovationsklimat. Uppskattningsvis finns 2000 företagare och 4500 sysselsatta inom de kulturella och kreativa näringarna i regionen. Studier visar att var tionde företagare i regionen är kopplad till kreativa och kulturella företag och verksamheter – en siffra som ökat de senaste åren. Företagen finns i hela regionen med en viss övervikt i de fjällnära kommunerna. Andra har sin verksamhet kopplad till större centralorter som Östersund. En del företag är stora, skalbara och växande med många anställda. En annan och större grupp är ensamföretagare. Det finns också kulturverksamhet i form av mikroföretagande eller hobbyverksamhet där den huvudsakliga försörjningen kommer via en anställning, ofta inom offentlig service. Sammantaget bidrar företagen till ett dynamiskt näringslivsklimat i regionen.

För en gynnsam utveckling behöver kultur och näring samverka på alla nivåer där kultursektorn bidrar med kunskap om kulturskaparnas villkor och behov och näringslivet med kunskap om företagsutveckling och befintliga stödstrukturer. Detta kräver specifika insatser från såväl näringslivspolitik som kulturpolitik, inte minst då flera företagare befinner sig i en gråzon mellan dessa sfärer och icke desto mindre har en potential inom ramen för näringslivs- och kulturutveckling.

De professionella kulturskaparna

Regionen har många kulturskapare som arbetar professionellt med kultur och konstnärligt skapande, där vissa bedriver en betydande del av sin verksamhet på nationell och internationell nivå. Många kulturskapare kan inte försörja sig genom sitt företag utan växlar det egna företagandet med tillfälliga anställningar, projekt och stipendier. Om regionen ska upplevas attraktiv för kulturskapare att leva och verka i, behöver vi se regionens konstnärer, hantverkare, musiker, filmare och andra yrkesutövare som en faktisk resurs. Verkstäder, scener och mötesplatser samt fortbildning och samverkan stärker kulturskaparnas möjlighet att vara verksamma. Regionen delar årligen ut kulturpris till etablerade kulturskapare samt stipendier till yngre kulturutövare för att stimulera till utbildning och professionell konstnärlig verksamhet.

Utvecklingsområden – För att förbättra villkoren för Kulturella och kreativa näringar och de professionella kulturskaparna vill regionen

- utveckla det befintliga samrådet med de professionella kulturskaparna i samverkan med KLYS – Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd
- stimulera och utveckla befintliga nätverk och mötesplatser
- arbeta för att synliggöra kulturskaparna som resurs
- verka för att MU-avtalet, medverkande- och utställningsersättning, och motsvarande riktlinjer och rekommendationer för andra konstområden följs i alla regionala och kommunala sammanhang
- utveckla mentorskap för unga kulturutövare genom etablerade kulturskapare

7. Den sydsamiska kulturen

Samerna är Europas enda urbefolkning och en del av regionens och landets gemensamma kulturarv. Den sydsamiska kulturen är representerad i regionen och har stor utvecklingspotential. Det genomförs återkommande sydsamiska kulturevenemang som exempelvis fest- och kulturdagarna Lopme Naestie i Funäsdalen eller midsommarfirandet i Ankarede. Samernas kultur- och näringsliv är en naturlig och nödvändig del av det gränsöverskridande samarbetet. Regionala satsningar ska synliggöra sydsamisk kultur, språk, näring, kompetens och samhälle och där Gaaltije - Sydsamiskt kulturcentrum, utgör ett regionalt center. Samverkan mellan regionen och de sydsamiska förvaltningskommunerna kan stärkas för utveckling av det sydsamiska språket.

Utvecklingsområden – För att stärka den sydsamiska kulturen vill regionen

- samverka för att etablera och utveckla en samisk kulturarena på Gaaltije
- stötta och utveckla samiska kulturarrangemang i regionen
- synliggöra och stärka samverkan avseende det sydsamiska kulturstipendiet

8. Civilsamhällets kultur

Folkbildning och det ideella kulturlivet

En stor del av kulturlivet sker genom ideella krafter vilja och engagemang. Det handlar om deltagande i den skapande breddkulturen eller den viktiga uppgiften att tillgängliggöra ett varierat kulturliv genom arrangörskapet. Regionen har ett rikt föreningsliv där exempelvis idrottsrörelsen och hembygdsrörelsen har en lång tradition. Värdet av deltagande i ideell kulturverksamhet ska understrykas.

Civilsamhället och föreningslivet har en avgörande betydelse för kulturens tillgänglighet och regionens attraktionskraft. Bidragsgivningen till det regionala organisationslivet och folkbildningen är därför en viktig signal om att dess verksamhet är nödvändig för en levande demokrati och för en personlig och samhällelig utveckling. Funktionsnedsattas intresseorganisationer är en viktig resurs för ett ständigt förbättrande tillgänglighetsarbete. Regionen värnar mångfalden av organisationer.

Det fria och frivilliga bildningsarbetet har sin bakgrund i 1800-talets folkrörelser. Drygt hundra år senare har samhället genomgått dramatiska förändringar men behovet av folkbildning kvarstår – idag utifrån nya förutsättningar och i delvis nya former. I det sammanhanget är regionens studieförbund och folkhögskolor viktiga aktörer för att upprätthålla och utveckla regional kultur- och bildningsverksamhet. Folkbildningen är en väsentlig del i det livslånga lärande, ger möjlighet för den enskilda människan att växa och möjliggör tillväxt i samhället. Bildningsförbundet Mittnorrland är idag ett samverkande organ för folkbildningen i Jämtlands och Västernorrlands län.³

I statens skrivningar angående stödet till folkbildningen anges fyra områden:

- stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin,
- bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen,
- bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället,
- bidra till att bredda intresset för - och öka delaktigheten i kulturlivet.

Folkbildningens aktörer har olika profiler och ideologisk inriktning men en gemensam idégrund:

- lärandet relateras till människans hela livssituation,
- kunskap och bildning har ett egenvärde,
- folkbildningen är fri och frivillig,
- deltagaren är aktiv medskapare,
- samhällsengagemang stimuleras och kanaliseras genom folkbildningens förankring i folkrörelser och föreningsliv

³ <http://www.bfm.se/>

Arrangörskap

Arrangörskapet är viktigt för att kunna bibehålla och stärka en kulturell infrastruktur och en god tillgång till kultur i hela regionen. Det måste finnas lokala förutsättningar att ta emot professionella kulturprogram och på egen hand skapa och genomföra arrangemang. I regionen finns många samlingslokaler som är viktiga nav för den lokala kulturen. Dessa levande lokala kulturhus är ofta mottagare av kulturproduktioner vilket ställer krav på de regionala scenkonstinstitutionerna att producera och distribuera föreställningar och program som passar mindre scener.

Stödet till arrangörer är ett viktigt instrument för ett levande och rikt kulturliv i regionen. Scenkonstinstitutioner med statligt och regionalt stöd ska i hög utsträckning samverka med exempelvis föreningsliv, amatörteatersällskap och orkestrar och kunna erbjuda stöd som regi eller teknikresurser. Norrlands Nätverk för Musikteater och dans (NMD) administrerar ett turnéstöd som omfattar opera, dans och musikteater i de fyra norrlandslänen. Riksteatern J/H administrerar ett småplatsstöd och subventionerar teaterföreställningar för barn och unga. Regionen ska stimulera till arrangörskap och angelägna kulturprojekt genom befintligt bidragssystem.

Utvecklingsområden – För att stärka den ideella sektorn vill regionen

- utveckla samarbetet med folkbildningen inom områdena barn-, ungdoms- och äldreverksamhet samt för ökad integration, tillgång till kultur, läsförbättringsinsatser och kulturarvsfrågor
- stärka stödet till arrangörer och skapa mötesplatser för dialog och utveckling, exempelvis genom utbudsdagar och arrangörsträffar
- i samverkan med folkhögskolorna utveckla utbudet av efterfrågade konstnärliga utbildningar och kurser med bredd och spets
- uppmuntra och stödja en regional samordning för det ideella kulturlivet

8. Uppföljning och utvärdering

Regionen har ansvaret för uppföljning av kulturplanen och samverkansmodellens genomförande. Uppföljning och utvärdering av kulturplanen följer budget och verksamhetsplanering och baseras på observation, reflektion och interaktion. Särskild vikt kommer att läggas vid uppföljning av de nationella kulturpolitiska målen, kulturplanens tre prioriterade områden samt regionens aktuella utvecklingsområden. Uppföljningen av den regionala verksamheten ligger till grund för regionens kvalitetsarbete, prioriteringar och beslut samt eventuella revideringar av Kulturplanen. Resultaten ska kunna återkopplas löpande till institutioner, verksamheter, utövare och medborgare genom exempelvis seminarier och samråd.

Kulturplanen kommer att följas upp på olika sätt. Dels genom de kvantitativa och kvalitativa redovisningar som varje verksamhet med statligt stöd redovisar till regionen genom Kulturdatabasen, dels genom regionens bokslut där verksamhetens resultat med uppföljning av måluppfyllelse och utfall av aktiviteter redovisas. Regionen återrappporterar årligen utfallet till Statens Kulturråd. Årliga uppföljningsdialoger sker mellan regionen och länets kommuner, bland annat inom ramen för det regionala samrådsorganet Kultur Z, som kontinuerligt följer upp kulturplanens prioriteringar och utvecklingsområden.

Effekter av den regionala kulturpolitiken kommer delvis att kunna utläsas ur de resultat som den löpande uppföljningen visar. De långsiktiga effekterna kräver fördjupad utvärdering och analys över tid. Den statliga Myndigheten för kulturanalys har regeringens uppdrag att utvärdera, analysera och redovisa effekter av förslag och genomförda åtgärder av kulturområdet i koppling till de nationella målen. Myndigheten för kulturanalys genomför utredningar och initierar forskning inom kulturområdet för kunskap, jämförelser och tendenser inom Samverkansmodellen. De rapporter som Statens kulturråd och Myndigheten för kulturanalys sammanställer, liksom regionens egna uppföljningsrapporter, bokslut, ska utgöra underlag för uppföljning och fortsatt regional dialog.

10. Regionala verksamheter och kulturinstitutioner

Nedan följer en beskrivning av de regionala verksamheter och institutioner som ingår i samverkansmodellen eller har andra statliga eller regionala uppdrag inom kulturområdet.

Professionell teater-, dans- och musikverksamhet

Estrad Norr

Estrad Norr är Jämtlands läns professionella institution för musik, musikteater, teater och dans som har det regionala uppdraget på scenkonstområdet. Uppdraget innebär att Estrad Norr inom ramen för tilldelade resurser driver en utveckling av den samlade verksamheten i länet. Samverkan sker löpande med kommunerna, civilsamhället, och kulturskaparna. Estrad Norr ska förse länet med kvalitativ scenkonst, där minst 50 procent av utbudet ska riktas till barn och unga och 50 procent av utbudet ska riktas utanför Östersunds kommun. Minst 45 procent av skolkonserterna ska representeras av kvinnliga musiker, där det långsiktiga målet är en jämn könsfördelning. Verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov; personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda. Musikverksamheten ska tillhandahålla ett brett utbud av musik i olika genrer. Musikteater-, dans- och teaterverksamheten producerar var för sig egna utbud som är anpassade till regionens behov. Scenkonstproduktionerna ges i samverkan med andra aktörer eller i egen regi.

Estrad Norr - Jämtlands läns teater

Teaterverksamheten ska anpassas till de spelplatser som finns att tillgå i regionen och erbjuda en intressant och angelägen repertoar för regionens innevånare. Särskilda satsningar görs inom barn- och ungdomsteater, gärna med nyskriven dramatik. De fyra norrlandslänen samarbetar inom ramen för Norrscen där även den samiska teatern Girón Sámi Theáter ingår. Viss samproduktion med Scenkonst Västernorrland AB:s teaterverksamhet genomförs. Rådgivning och samarbete med amatörteater och fria grupper kan göras inom ramen för teaterns verksamhetsområde. Teatern har en egen konstnärlig ledare med ansvar för utbudet.

Teater Barda är en scenskonsgrupp bestående av personer med en utvecklingsstörning eller en psykisk funktionsnedsättning. Gruppens medlemmar har en halvtidsanställning som skådespelare via MICA och Östersunds kommun. Teater Barda producerar både dans- och teaterföreställningar och utbudet är riktat både mot barn och vuxna. Produktionerna anpassas till turnerande verksamhet. Teater Barda är en integrerad del av verksamheten med egen verksamhetsledare.

Estrad Norr - Musik, musikteater och dansverksamhet

Verksamheten inom musik, musikteater och dans bedrivs i första hand av professionella aktörer, och i vissa fall även i samverkan med ideella organisationer, skolor och utövande amatörföreningar, orkestrar och körer. Produktionerna består till större delen av frilansande grupper och av tillfälligt anställd konstnärlig personal. Verksamheten har få fast anställda inom det konstnärliga området. Utbudet är till stor del anpassat för barn och ungdom. Estrad Norr ansvarar också för ”Musik i Vården” där regionens äldreboenden erbjuds behovsanpassade program att välja mellan.

Norrlands musikteater för barn och ungdom är placerad i Östersund med uppdrag att turnera i de fyra norrlandslänen. Särskilda medel till årlig turnéverksamhet anslås genom NMD (Norrlands nätverk för musikteater och dans). Musikteatern har en anställd konstnärlig ledare med ansvar för verksamheten.

Estrad Norr verkar för att sprida dansen som eget konstnärligt område med anpassade produktioner riktade till i första hand skolor och förskolor i hela regionen. Samverkan kring utvalda produktioner sker med Norrdans och med andra aktörer på området.

Museiverksamhet

Stiftelsen Jamtli

Stiftelsen Jamtli har det regionala museiuppdraget. Stiftarna av Jamtli är Jämtlands läns landsting, Östersunds kommun, Jämtlands läns konstförening och föreningen Heimbygda. Stiftelsen Jamtli har det regionala museiuppdraget vilket innebär att verksamheten ska kunna bistå regionen med kunskapsunderlag inom verksamhetsområdet, främja ett levande kulturarv, företräda regionen i olika kulturarvsrelaterade sammanhang och samarbeten, stärka barn och ungas delaktighet och möjlighet till eget skapande, marknadsföra regionen som besöksmål och vara ett stöd för lokala aktörer gällande kulturarvsfrågor. Hembygdsrörelsen genom Heimbygda driver en stor och bred kulturverksamhet och är viktig för förankringen av Jamtlis verksamhet inom det lokala kulturarvet. Stiftelsen Jamtli ska genomföra aktiviteter och utställningar som bidrar till upplevelser, integration och mångfald och till att öka länsinvånarnas kunskaper om andra kulturer och sedvanor.

Jamtli driver en välbesökt museianläggning i Östersund och bedriver kulturmiljö- och kulturhistorisk verksamhet i hela regionen. Den regionala basverksamheten omfattar länets samlingar, rådgivning och service, kulturhistoriska undersökningar, arkeologiska - och byggnadsantikvariska uppdrag, skolverksamhet, digitalisering och tillgängliggörande av kulturarv, kurs och konferensverksamhet, magasinering, konservering och utställningar. Att utveckla regionalt intressanta besöksmål inom kulturarv genom lokalt engagemang, offentligt ansvarstagande och kompetensutveckling är en prioriterad verksamhet. Jamtli är ett av Sveriges största friluftsmuseer och ett av regionens viktigaste besöksmål med utställningar om arkeologi, kulturhistoria, klassisk och samtida kons. Museet är känt för sin pedagogiska verksamhet, sin fotografiska samling och internationella samverkan.

Jamtli är regionens konstmuseum med en stor samling av regional konst som delvis har tillkommit genom Jämtlands läns konstförenings förvärv under hela 1900-talet. Samlingarna växer och Jamtlis primära verksamhet inom konstområdet är förvärv av konst, utställningsverksamhet i samarbete med Jämtlands läns konstförening samt konstpedagogiska program för grundskolan. Den planerade etableringen av Nationalmuseum Norr på Jamtli är ett samarbete med Nationalmuseum i Stockholm för att stimulera till upplevelser av klassisk konst, samtidskonst och design. Satsningen skapar förutsättningar för möten med kvalitativ konst och design, ökad turism, kreativa utbildningar och utveckling av ny konstpedagogik.

Jamtli ska arbeta för att stärka attraktionskraften på besöksanläggningen genom att satsa på programverksamhet som stimulerar kreativitet för alla åldrar och verka för särskilda satsningar inom konst, konsthantverk och hantverk. Stiftelsen kommer att utveckla kulturarvsbaserade besöksmål i regionen. Verksamhetens engagemang i nordiskt-baltiskt och europeiskt utvecklingsarbete inom det kulturarvspedagogiska fältet fortsätter genom dotterbolaget Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik

(NCK). Jamtlis erfarenhet av instrumentellt kulturarvsarbete med insatser inom till exempel utbildning, omsorg, hälsa och rehabilitering samt integration ska förstärkas och utvecklas tillsammans med andra aktörer.

Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB

Nordiskt centrum för kulturarvspedagogik AB, NCK, är ett bolag med elva nordiska och baltiska delägare med uppdrag av Riksförbundet Sveriges Museer att samordna och stimulera museipedagogiska utvecklingsintressen i Sverige. I länet deltar Stiftelsen Jamtli, Landsarkivet i Östersund och Föreningsarkivet i Jämtlands län. Organisationen arbetar tvärvetenskapligt och sektorsövergripande på regional, nationell, nordisk och europeisk nivå med kulturarvspedagogiska frågor. NCK är en resurs för museer, arkiv, konst och kulturmiljö samt för regional utveckling och livslångt lärande. NCK initierar och deltar i kulturarvspedagogiska forsknings- och utvecklingsprojekt och verkar för internationalisering och interkulturella samarbeten.

Fjällmuseet AB

Härjedalens Fjällmuseum AB har som särskilt uppdrag att bedriva kommunantikvarisk verksamhet som utformas i nära samarbete mellan museichefen, Stiftelsen Jamtli, Härjedalens kommun och Länsstyrelsen. Fjällmuseet har en besöksanläggning, ett museum och en fornminnespark i Funäsdalen som ger upplevelser baserade på kulturarvspedagogisk verksamhet. Anläggningen har ett stort antal besökare till sina utställningar, aktiviteter och evenemang. Fjällmuseets bas är de omfattande och unika samlingar som grundlades redan 1894. Verksamheten ska dessutom samverka med föreningar och organisationer för att utveckla kulturella och kreativa näringar.

Teknikland AB

Jämtland Teknikland AB driver en besöksanläggning som ger upplevelser baserade på teknisk och historisk utveckling inom flyg, fordon och försvar i Jämtlands län. Anläggningen, Teknikland, vid Optand flygfält har ett stort antal besökare till sina utställningar, aktiviteter och evenemang. Dessutom utvecklas Teknikland som mötesplats för de föreningar som står bakom verksamheten, militärhistoriska föreningar, veteranbilsklubb, flygklubb, radioamatörer och järnvägsentusiaster. Optand krigsflygfält är ett byggnadsminne.

Världsarv Ragundadalen AB

Världsarv Ragundadalen AB är ett nybildat bolag med inriktningen att nominera Döda Fallet till UNESCOs världsarvslista. Jamtli är majoritetsägare i bolaget och övriga delägare är Ragunda kommun, Destination Ragundadalen och Ragunda Hembygdsförening.

Biblioteksverksamhet

Regional biblioteksverksamhet

Den regionala biblioteksverksamhetens uppgift är att verka för biblioteksutveckling i hela regionen. Verksamheten arbetar med rådgivning och stöd till alla bibliotekspersonal. I det regionala uppdraget ingår att arbeta med kompetensutveckling, metodutveckling, information och omvärldsbevakning, kompletterande medieförsörjning och samverkan med bibliotek i övriga landet samt med regionens övriga kulturverksamheter. Med regionalt stöd stärks bibliotekens möjlighet till samverkan och biblioteken får ökade förutsättningar att bidra till den regionala samhällsutvecklingen.

För att göra litteratur och läsning tillgängligt för fler är det viktigt att biblioteken söker sig nya samarbetspartners. Här kan samarbete med idrottsrörelsen, barnhälsovård, förskola och skola samt studieförbund, fackförbund och arbetsplatser gynna verksamheten. Såväl personalens kunskap om barn och ungas medievärldar som målgruppens faktiska delaktighet och eget skapande är avgörande faktorer för ett framgångsrikt läsförmedlande arbete.

Personer med annat modersmål än svenska är en prioriterad grupp för biblioteken. Folkbiblioteket som institution spelar en viktig roll för möjlighet till integration och mångfald i samhället.

Konst- och kulturfrämjande verksamhet

Bildkonsten med konstkonsulent

Bildkonstens övergripande mål är att stimulera och vidareutveckla det regionala konstlivet, arbeta för att stärka yrkesrollerna inom bildkonstområdet samt erbjuda barn och unga möjligheter till kreativt skapande. Konstkonsulentens regionala uppdrag innebär att driva en utveckling av den samlade konstverksamheten i regionen. Verksamheten innefattar att möjliggöra möten med bildkonst, öka möjligheten för barn och ungdomar att utöva bildkonst samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Konstkonsumenten ska rikta aktiviteter till särskilt prioriterade grupper ur ett tillgänglighets- och interkulturellt perspektiv. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Konstkonsumenten arbetar för att förbättra villkoren för de professionella konstnärernas möjlighet att utvecklas och utöva sitt yrke genom aktiviteter som nätverksträffar, kurser, informationsspridning och uppdragsförmedling. KonstLAB för unga är en uppsökande konstpedagogisk verksamhet för unga i regionen med fokus på samtidskonst. Projektet genomför aktiviteter för skolklasser och unga på fritiden samt utvecklar det pedagogiska stödet för regionens skolor och övriga organisationer/föreningar.

Bildkonsten samverkar med övriga konsulenter för att med gemensamma aktiviteter och stöd stärka kulturskaparnas roll i regionen. Kul Tur - Öppna ateljéer & verkstäder genomförs med syfte att synliggöra de verkande konstnärerna. Samverkan sker med de fria konstutövarna, kommunerna, institutioner, föreningsliv, arrangörer och organisationer. Nationell samverkan sker med konstkonsulenterna i Sverige och särskilt i norrlandslänen.

Riksteatern Jämtland/Härjedalen

Riksteatern J/H är en ideell förening med representanter från regionens fem lokala teaterföreningar. Föreningen är medlem i Riksteatern, en nationell folkrörelse som äger en turnerande, arrangerande, producerande och främjande teater och som engagerar många ideella krafter i Sverige. Det regionala uppdraget till föreningen är att främja barn- och ungdomsteater och verka för scenkonsten i regionen, förmedla kvalitativa föreställningar till barn- och ungdomar samt utveckla nya former för att använda scenkonst som pedagogiskt verktyg. Målet är att regionens barn och unga ska ha tillgång till scenkonstupplevelser av hög kvalitet och verksamheten ska utveckla arbete för ungas delaktighet och inflytande. Minst 55 procent av utbudet ska ges utanför Östersunds tätort. I samarbete med övriga tre nordligaste länen finns en gemensam webbaserad utbudskatalog.

Föreningen har en konsulenttjänst med ansvar för att verksamheten bedrivs utifrån föreningens beslut och gällande avtal. Verksamheten ska utveckla det regionala samarbetet, samverkan med övriga norrlandsregioner samt erbjuda arrangörsutbildningar i samverkan med andra parter. Därtill fungerar konsumenten som en resurs för landets fria grupper och samordnar turnéer i regionen. Riksteatern J/H ska stödja och stimulera de lokala teaterföreningarna och fördelar ett särskilt småplatsstöd till arrangörer i glesbygd. Ett samarbete med Härjedalens kulturcentrum är initierat med målet att stärka dansen i regionen.

Arkivverksamhet

Föreningsarkivet i Jämtlands län

Föreningsarkivet i Jämtlands län är föreningslivets eget arkiv, en ideell organisation bildad 1980 med arkivhandlingar från drygt 4 000 föreningar. Det regionala uppdraget till föreningen är att bedriva en inkluderande verksamhet med grund i folkbildningen och det livslånga lärandet. Verksamheten omfattar att samla, inventera, vårda och bevara handlingar och föremål från föreningar och enskilda samt bidra till att dokumentera och tillgängliggöra länets historia. Föreningsarkivet fungerar som service- och rådgivande organ i arkivfrågor och ska kunna företräda och bistå regionen i kulturarvsrelaterade sammanhang och samarbeten. Föreningen ska särskilt rikta verksamhet till barn och unga.

Arkivet har en bred programverksamhet, information, utbildning och service till besökarna. Den nära kontakten med regionens föreningsliv har stor betydelse, inte minst när det gäller samarbete kring dokumentation av det förflutna och samtiden. Föreningsarkivet eftersträvar en bredd i arbetet för att spegla samhällets mångfald. Invandrarföreningar i regionen har inventerats för att inspirera nya målgrupper och föreningars intresse för sin egen historia. Verksamheten har utarbetat metoder för att inventera och dokumentera människors engagemang utanför det traditionella föreningslivet.

Landsarkivet i Östersund

Landsarkivet i Östersund inrättades 1929 och är sedan 2010 en avdelning i det statliga Riksarkivet med ansvar för arkiven efter de civila statliga myndigheterna i Jämtland Härjedalen, privata arkiv som företags-, by- och gårdsarkiv samt handlingar efter kända och mindre kända personer. Sammanlagt finns en stor mängd handlingar, fotografier, kartor och ritningar i arkivet som därmed utgör en informationsbank med stor användningspotential. Landsarkivet i Östersund är en resurs för regional utveckling och social sammanhållning. Arkivet arbetar kontinuerligt med arkivpedagogisk metodutveckling och kunskapsspridning, ansvarar på nationell nivå för nätverket Arkivpedagogiskt forum och leder det strategiska arbetet inom Riksarkivets barn- och ungdomsverksamhet. Landsarkivets förmedlingsarbete fokuserar på målgrupperna barn och äldre. Merparten av arkivets besökare är skolelever eller personer som deltar i programverksamhet med föredrag, kurser och workshops.

Filmkulturell verksamhet

Filmpool Jämtland

Filmpool Jämtland har det regionala filmuppdraget och verkar för att stärka film som konststart i regionen. Uppdraget innebär att verksamheten ska driva en utveckling inom filmområdet i regionen. Resurscentrat ska arbeta med biograf- och visningsfrågor, filmpedagogisk verksamhet i skola och på fritid samt stimulera till filmproduktion med fokus på talangutveckling och växthusstöd. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar

personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda. Verksamheten verkar särskilt för att barn och unga ska kunna ta del av och uttrycka sig genom rörlig bild samt ge förutsättningar för unga filmare att utvecklas på hemmaplan samt lyfta fram filmens betydelse för regional tillväxt och sysselsättning.

Filmpool Jämtland verkar för en jämlik och mångkulturell filmbransch. Genom att identifiera och förmedla smarta plattformar för film som verktyg i skolan kan verksamheten utvecklas. Samverkan sker främst med särskola, förskola, grundskola, gymnasieskola och inom språk- introduktionsklasser. Verksamheten arbetar för att regionens biografer visar aktuell, angelägen och regional film samt erbjuder kompetensutveckling för biografägare gällande arrangörskap. Genom ökad samverkan med den ideella sektorn, exempelvis studieförbunden, kan film få större genomslag för unga på fritiden. För att bidra till mer jämställda strukturer i filmbranschen stöttar verksamheten särskilt branschens unga kvinnor genom riktade insatser. Verksamheten arbetar även för att utveckla film i vården.

Genom interregional och internationell samverkan ges förutsättningar för det professionella filmlivet i regionen att utvecklas. Detta stärker även möjligheterna för unga att växa inom filmens område. Genom det mittnordiska filmnätverket sker ett arbete för att skapa mötesplatser för mittnordiska filmarbetare och för att öka distributionen av mittnordisk film.

Hemslöjdsfrämjande verksamhet

Hemslöjdskonsulenterna

I regionen finns två konsulenter med inriktningarna textil samt hård slöjd som har det regionala uppdraget inom hemslöjd. Uppdraget till Hemslöjdskonsulenterna innebär att driva en utveckling av den samlade hemslöjdsverksamheten i regionen samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Verksamheten innefattar att öka möjligheten för barn, ungdomar och vuxna att möta och utöva tekniker inom hemslöjd och konsthantverk. Hela länet ska nås av utbudet och verksamheten ska tillgodose prioriterade målgruppers särskilda behov vilket inkluderar personer med funktionshinder, barn och unga nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Konsulenterna har en viktig roll som ledare, nätverksbyggare, folkbildare och samordnare för slöjdens utveckling. Verksamheten ska tillvarata och stimulera förnyelse och utveckling av hemslöjdens material- och teknikkunskap, formspråk, tradition och kvalitet. Basverksamheten består av kurser, utställningar, workshops, föreläsningar, inventeringar och rådgivning. Det är angeläget att öka intresset för eget skapande bland barn och unga samt tillgängliggöra mötesplatser för brukare, främjare och skapare av hemslöjd. Slöjdhandledarutbildning genomförs löpande för att med syfte att få fler barn och unga att slöjda.

Genom bred samverkan, regionalt, nationellt och internationellt, lyfter verksamheten fram hemslöjdens och konsthantverkets betydelse för tillväxt och sysselsättning. Det internationella projektet Craft International syftar till att utveckla besöksmål inom näringar med kulturarvsbaserade hantverk som grund. Projektet bygger på det kanadensiska Économuseekonceptet som innebär en strategi för affärsutveckling, nyimplementering och supportinstrument för hantverksföretagen. Hemslöjdskonsulenterna samverkar med övriga konsulenter för att med gemensamma aktiviteter och stöd stärka kulturskaparnas roll i

regionen. Kul Tur - Öppna ateljéer & verkstäder genomförs med syfte att synliggöra de verksamma konstnärerna.

Genom utveckling av angreppssätt och arbetsmetoder kan nya målgrupper attraheras. Det interregionala samarbetsprojektet "Next level craft - Sloydify society"⁴, ska utveckla nya arbetsmetoder för slöjdens möjligheter att skapa samhällsnyttiga tjänster för regional utveckling, inom äldreomsorgen, miljöområdet eller för människor i utanförskap.

Litterär verksamhet

I regionen finns såväl aktiva författare, små och medelstora bokförlag och organisationer. Bland dessa kan nämnas Författarcentrum Norr/Norrländska litteratursällskap med verksamhetsbidrag från stat och region. Universitet, folkhögskolor, studieförbund och privata aktörer erbjuder kurser i skrivande. I Härjedalens kommun har Dramatikerförbundet och Författarförbundet ett hus donerat av Henning Mankell för stipendiater med syfte att inspirera och utveckla sina författarskap. Folkbiblioteken utgör också litterära scener.

"Sätt litteraturen på Jämtlandskartan" är ett initiativ genom verksamma författare och Norrländska litteratursällskapet som syftar till att synliggöra den regionala litteraturen och litterära platser i regionen. Verksamheten ska bidra till att stärka litteraturen inom kulturområdet och öka förutsättningarna för regional utveckling.

Övrig regional kulturverksamhet

Regionalt Designcentrum Jämtland

Regionalt Designcentrum Jämtland bildades 2001 och har i uppdrag att inom ramen för tilldelade resurser driva en utveckling av designområdet i regionen. Verksamheten innefattar att arbeta för ökad designmognad i regionen samt lyfta fram dess betydelse för regional tillväxt och sysselsättning. Genom publika aktiviteter, rådgivning och strategiska insatser verkar Designcentrum för att destinationen, organisationer och företag ska kunna utvecklas genom design. Designcentrum arbetar för att utveckla, främja och synliggöra design inom regionens styrkeområden som turism, sport och friluftsliv. Verksamheten samverkar med Design i Västernorrland och avser att utveckla internationella samarbeten genom UNESCO-nätverket Creative Cities Network.

Regionalt Designcentrum Jämtland driver en mötesplats i centrala Östersund, "Designcentrum med vänner", en kreativ arena för idéutbyte, kunskapsspridning och nätverkande. Verksamheten ska utveckla tillgänglighet bland annat genom anpassning av lokalen och genom att erbjuda en verksamhet i hela länet som inkluderar nationella minoriteter, personer med funktionshinder, barn och unga, nationella minoriteter samt utomlandsfödda.

Härke Konstcentrum

Härke Konstcentrum spelar en viktig roll i regionens konstliv genom sina föreningsdrivna och kompetenshöjande verksamheter som konstnärsateljéer, utställningsgalleri, kursverksamhet samt gästbostad. Föreningen Östersunds Kollektiva Grafikverkstad är en av aktörerna på Härke Konstcentrum

⁴ Programkoncept mellan de fyra nordligaste länen för att visa slöjdens angelägenhet i samhället.

med ett 80-tal medlemmar. Föreningen är regionens enda kollektiva grafikverkstad som är ansluten till Konstnärernas Kollektivverkstäders Riksorganisation. Genom sina ateljéer och verkstäder ger Härke Konstcentrum och grafikverkstaden goda förutsättningar för att konstnärer ska kunna vara verksamma i regionen. Härkes galleriverksamhet har vuxit till att bli en betydelsefull arena för konst med ett tiotal årliga utställningar. Härke Konstcentrum ansvarar även för ett antal utställningar på den kommunala utställningsarenan Ahlbergshallen i Östersund.

Härke Konstcentrum delar årligen ut ett konstnärstipendium som finansieras av Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun och Föreningen Härke Konstcentrum och syftet är att främja utbyte med konstnärer från andra delar av landet och världen. Stipendiet innebär ekonomiskt stöd samt fri vistelse på Härke Konstcentrum och kan sökas av yrkesverksamma konstnärer utanför regionen.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är en regional statlig myndighet med ett tudelat kulturpolitiskt uppdrag, dels att vara tillståndsmyndighet med stöd i kulturmiljölagen (SFS 1988:950) och dels att fördela kulturmiljöanslaget i enlighet med förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer (SFS 2010:1121). Medlen används till skydd, vård och kunskapsförmedling i anslutning till olika objekt och miljöer. I uppdraget ingår också att utveckla användandet av kulturmiljöer på ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt och som en tillgång för samhället. Länsstyrelsen bidrar också till att skapa aktuella kunskapsunderlag, såväl i egen regi som genom anlitande av externa experter på olika områden. Under 2014 har Länsstyrelsen tagit fram en strategi för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.

Stiftelsen Gaaltje - Sydsamiskt Kulturcentrum

Gaaltje är ett centrum för sydsamisk kultur, historia och näringsliv beläget i Staare (Östersund). Stiftelsen ägs av Samernas Riksförbund, Riksorganisationen Same Ätnam samt Frostviken- Hotagens sameförening, Härjedalens sameförening och Östersunds sameförening. Verksamhetens mål är att stärka det samiska samhället genom ökad kunskap om sydsamisk kultur och öka förståelsen för samiskt kultur- och näringsliv. Genom en utvecklad kontaktyta gentemot region, kommuner, näringsliv och organisationer kan tillgänglighet till och samverkan med det samiska samhället stimuleras och utvecklas.

Regionens uppdrag till stiftelsen Gaaltje formuleras i ett tvåårigt avtal för åren 2015-2016 och syftar till att utveckla en samisk kulturarena vilket sammanfaller med Gaaltjes egna ambitioner att vidareutveckla sin verksamhet som ett centrum för sydsamisk kultur, historia och näringsliv. Gaaltje ska vara en aktiv part i utlysning, hantering och utdelning av Regionförbundets Samiska stipendium samt övriga kulturpris och -stipendier samt samverka med övriga regionala kulturverksamheter.

Ungdomskulturrådet

Regionens uppdrag till Krokoms kommun gällande ungdomskulturrådet formuleras i ett tvåårigt avtal för åren 2015-2016 som syftar till att ge fler ungdomar chansen att delta och vara medskapande genom kultur. Genom ett strukturerat arbete utbildar man unga arrangörer, genomför arrangemang och ger unga i glesbygd chansen att ta del av det kulturutbud som ges i tätort. Genom arrangemanget Spotlight engageras unga från stora delar av länet i scenkonst- och skapandeverksamhet. Uppdraget är att stötta och samverka med regionens kommuner i utvecklandet av lokala arenor för ung kultur samt att utveckla arrangemanget Spotlight till ett regionalt arrangemang med deltagare från länets alla kommuner. Samverkan och utbyte sker även med Norge.

Folkbildning

Studieförbunden

Regionens tio verksamma studieförbund skapar livaktiga mötesplatser och möter människors behov av kulturupplevelser och eget skapande genom ett stort antal kulturarrangemang i alla kommuner. Varje månad genomförs i regionen ca 800 arrangemang i studieförbundens regi, ofta i nära samarbete med föreningar, bibliotek, kulturinstitutioner och kulturutövare.

Utmaningar framåt är att få genomslag hos kommuner och i regionen för den dokumenterade samhällsnytta som studieförbunden levererar och att medverka till ökat samarbete med regionala kulturinstitutioner. Studieförbundens prioriteringar och mål under planperioden är att

- genomföra dialoger om hur folkbildningen kan utveckla sin kulturverksamhet för att
- inkludera fler människor som idag inte har resurser att delta
- öka antalet deltagare per kulturprogram
- öka antalet kulturprogram för kulturovana grupper
- öka antalet deltagande ungdomar i kulturverksamhet
- öka andelen folkbildningsverksamhet som innehåller kulturupplevelser

Folkhögskolorna

Folkhögskolan utgör ett viktigt komplement till andra utbildningsanordnare. Folkhögskolorna Birka och Bäckedal ägs av Region Jämtland Härjedalen och Hålland är en rörelseägd folkhögskola. Samtliga skolor bedriver utbildningar med kulturprofil, exempelvis slöjd och hantverk, musik, keramik, textil och konst samt genomför egna kulturarrangemang. Skolorna är viktiga kulturcentran och mötesplatser på den lokala orten. Även Travskolan Wången har folkhögskoleverksamhet.

Folkhögskolorna ger människor möjlighet att utveckla sin kreativitet och att få möta professionella kulturskapare. Att slå vakt om folkhögskolornas utbildningar med kulturprofil är särskilt angeläget i ett län som saknar högre konstnärliga utbildningar. Här kan nätverk och samarbeten mellan folkhögskolorna, det institutionaliserade kulturlivet, kommunernas kulturskolor och studieförbunden stärkas. Även folkhögskolornas arrangörsroll kan utvecklas i samverkan med andra aktörer.

Bilaga 1: Ekonomiska förutsättningar

Fördelning av statsbidrag (tkr) till regional kulturverksamhet

	2013	2014	Söker anslag 2015
Professionell teater-, dans- och musikverksamhet			
Estrad Norr	15 458	15 767	16 098
Museiverksamhet			
Stiftelsen Jamtli	8 292	8 458	9 236
Regional biblioteksverksamhet⁵			
Östersunds bibliotek	1 149	1 172	1 197
Konst- och kulturfrämjande verksamhet			
Bildkonsten – Konstkonsulent	319	325	432
Riksteatern Jämtland/Härjedalen – Teaterkonsulent	355	362	370
Regional enskild arkivverksamhet			
Föreningsarkivet Jämtlands län	296	302	558
Filmkulturell verksamhet			
Filmpool Jämtland	755	770	786
Främjande av hemslöjd			
Hemslöjdskonsulenter	604	616	629
Litteratur			
Litteraturfrämjande verksamhet	-	-	100
Totalt:	27 228	27 772	29 406

⁵ Regional biblioteksverksamhet är från 2015 en del av Region Jämtland Härjedalen.

Bilaga 2: Organisationsplan

Roll	Uppgift	Vem, vilka
Beslutande organ/ägare	Beslutar i ärenden om kulturplanen Ger uppdrag Beslutar om kulturplanen	Regionstyrelsen
Styrgrupp	Styr processen Dialogpart i samråd och referensgrupper	Beredningen för miljö och kultur/Beredningen för hållbart näringsliv och attraktionskraft
Sekretariat/arbetsgrupp	Samordnar arbetet Operativt ansvarig Budgetansvar Dialogpart i samråd och referensgrupper Överläggning med Kulturrådet	Länskulturen
Regional arbetsgrupp/ referensgrupp	Lokal utvecklingsaktör Genomför lokala samråd Bidrar till nulägesbeskrivning Samråd kring prioriteringar	Kultur Z
Referensgrupper	Bidrar med områdesspecifik kunskap Deltar i strategiska samtal Bidrar till nulägesbeskrivning	Kultur Z KLYS ⁶ -samråd Företrädare för civilsamhället

⁶ Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd

Bilaga 3: Processplan

Datum	Aktivitet
2013	
Mars	
11 mars	Beslut om process, Regionstyrelsen
April	
10 april	Samråd Filmpool Jämtland
12 april	Samråd Hemslöjdskonsulenterna
12 april	Samråd Bildkonsten
15 april	Samråd Estrad norr
16 april	Samråd Designcentrum
20 april	Seminarium Länskulturen/Folkhögskolorna, Östersund
Maj	
3 maj	Politikersamråd Östersund
15 maj	Politikersamråd Ragunda
22 maj	Kultur Z
Juni	
3 juni	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
18 juni	Samråd Gaaltije
Aug	
26 aug	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
Sep	
4 sep	Samråd Länsstyrelsen
11 sep	Politikersamråd Härjedalen
20 sep	Samråd professionella kulturskapare (KLYS)
24 sep	Samråd Bildningsförbundet Mittnorrland
25 sep	Samråd Landstingets Ungdomsråd
Okt	
1 okt	Samråd Riksteatern J/H
3 okt	Kultur Z
3-4 okt	Kulturting, Sundsvall
9 okt	Samråd Landsarkivet
15 okt	Samråd Regional biblioteksverksamhet
17 okt	Samråd Jamtli
21 okt	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
23 okt	Lokalt samråd Östersund
30 okt	Lokalt samråd Krokom
Nov	
4 nov	Ansökan om bidrag från KUR
6 nov	Samråd Föreningsarkivet
12 nov	Kultur Z
Dec	
2 dec	Styrgrupp - Beredningen för miljö och kultur
16 dec	Beslut i regionstyrelsen om externa avtal

2014

Jan

30 jan KURs beslut om statsanslag

Feb

14 feb Lokalt politikersamråd Berg

18 feb Ansökning om utvecklingsmedel från KUR

28 feb Sista dag för inlämnande av texter till Kulturplanen

Mars

10 mars Beslut i regionstyrelsen fördelning av bidrag

19 mars Lokalt samråd Strömsund

11 mars Inflytandeprojektet, Ung kultur-workshop

21 mars Samråd professionella kulturskapare (KLYS)

24 mars Kultur Z

25 mars Samråd Birka Folkhögskola

27 mars Seminarium fria kulturutövare

31 mars Redovisning till KUR om regional fördelning

April

4 april Styrgrupp Beredningen

7 april Samråd Bäckedals folkhögskola

8 april Lokalt politikersamråd Krokom

14 april Workshop Ungdomstinget

22 april Lokalt samråd Sveg

Maj

2 maj Kvantitativ återrapportering

5 maj Styrgrupp Beredningen

5 maj Regionalt Kulturforum

6 maj Lokalt politikersamråd Åre

21 maj Lokalt politikersamråd Bräcke

22 maj Kvalitativ återrapportering

26 maj Kultur Z

Juni

2 juni Lokalt samråd Östersund

5 juni Samråd Handikappsamverkan i Jämtlands län

16 juni Beslut i regionstyrelsen om remiss Kulturplan

17 juni-30 sep Remissperiod Kulturplanen

Sep

30 sep Sista dag för yttrande Kulturplanen

Okt

2-3 okt Kulturtinget Kultur är hälsa, Åre

6 okt Beslut i regionstyrelsen om ny Kulturplan

Bilaga 4: Remissinstanser

Kommuner

Bergs kommun
Bräcke kommun
Härjedalens kommun
Krokoms kommun
Ragunda kommun
Strömsunds kommun
Åre kommun
Östersunds kommun

Organisationer/institutioner

Bildkonsten/Konstkonsulent
Bildningsförbundet Mittnorrland
Birka Folkhögskola
Bäckedals Folkhögskola
Danscentrum Norr
Estrad Norr
Filmpool Jämtland
Föreningsarkivet Jämtlands län
Författarcentrum Norr/Norrländska litteratursällskapet
Handikappsamverkan i Jämtlands län
Heimbygda Hembygdsförbund för Jämtlands län
Hemslöjdskonsulenterna
Hållands Folkhögskola
Härke Konstcentrum
Illustratörscentrum Norr
Jämtland/Härjedalens Hemslöjdsförbund
Jämtland/Härjedalens Spelmansförbund
Jämtlands Bygdegårdsdistrikt
Jämtlands läns konstförening
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd -KLYS
Landsarkivet i Östersund
Länsstyrelsen Jämtlands län
Mellannorrlands Folkets Hus & Parker
Norrlands Nätverk för Musikteater och Dans - NMD
Regionalt Designcentrum Jämtland
Riksteatern Jämtland/Härjedalen
Stiftelsen Gaaltje
Stiftelsen Jamtli
Svensk Form Jämtland
Teatercentrum Norr
Våra Gårdar Jämtlands län
Östersunds bibliotek
Östersunds Teaterverkstad

Regioner/landsting

Jämtlands läns landsting
Landstinget Västernorrland
Norrbottens läns landsting
Region Västerbotten

Övriga

Samråd med professionella kulturskapare Jämtlands och Västernorrlands län
Deltagare i Inflytandeprojektet

samt publicering på www.lanskulturen.se för allmänheten och övriga

Ärende

Fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet för år 2017 inom ramen för kultursamverkansmodellen

Sökande

Region Jämtland Härjedalen, org.nr.232100–0214, Box 654, 831 83 Östersund

Kulturrådets beslut

Kulturrådet beviljar *Region Jämtland Härjedalen* bidrag med 29 040 000 kronor att fördelas i enlighet med förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Bidraget är förenat med vissa villkor, *se bilaga 1*.

För 759 300 kronor av de beviljade medlen gäller särskilda villkor som också framgår av *bilaga 1*.

Ansökan

Region Jämtland Härjedalen inkom den 27 oktober 2016 med en ansökan om statligt anslag till regional kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen för 2017. I sin ansökan beskriver regionen bland annat prioriteringar av statsbidraget och regionala prioriteringar. Inför 2017 läggs fokus vid ett demokratiskt och tillgängligt kulturutbud där jämlikhet, ett normkritiskt förhållningssätt, integration och mångfald ska beaktas.

Regionen lyfter fram ett antal utvecklingsområden och äskar statlig förstärkning om sammanlagt 3 140 000 kronor. Regionens pris- och löneomräkning är beräknad till 2,4 procent för Estrad Norr och Jamtli, övriga verksamheters pris- och löneomräkning motsvarar mellan 1–3 procent. Regionala förstärkningar för prioriteringar inom kultursamverkansmodellen uppgår till 3 140 000 kronor.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Kulturrådet och med det samverkansråd som finns inom myndigheten med uppgift att samordna de nationella kulturpolitiska intressena inom ramen för kultursamverkansmodellen. Samverkansrådet består av Konstnärsnämnden, Kungliga biblioteket, Länsstyrelserna (representerade av Länsstyrelsen i Hallands län), Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Riksteatern, Svenska Filminstitutet och Kulturrådet.

Skäl för beslutet

Aktuella bestämmelser

Kulturrådet beslutar om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet till *Region Jämtland Härjedalen* med stöd av förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet (nedan kallad förordningen) under anslag 1:6 ap.1 i Kulturrådets regleringsbrev för budgetåret

2017. Ändamålet med bidraget är att bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt att ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.

En regional kulturplan ska beskriva de prioriteringar som landstinget vill göra i fråga om regional kulturverksamhet som avses få statligt stöd, prioriteringarnas förhållande till de nationella kulturpolitiska målen samt uppgifter om planerad statlig, kommunal och annan finansiering av verksamheterna (5 § förordningen).

Ett landsting får fördela vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet om en kulturplan har upprättats av landstinget och kulturplanen överensstämmer med förordningen (6§ förordningen).

Den regionala kulturplanen ska utarbetas i samverkans med länets kommuner och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället (7 § förordningen).

Bidragsgivningen ska främja en god tillgång för länets invånare till:

1. professionell teater-, dans- och musikverksamhet,
2. museiverksamhet,
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet,
5. regional enskild arkivverksamhet,
6. filmkulturell verksamhet, samt
7. främjande av hemslöjd.

Detta framgår av 8 § förordningen.

Kulturrådet beslutade den 21 september 2016 (Sty 2016:6, Dnr Adm 2016/3) att följande fördelningsprinciper ska gälla för beslut om medel för 2017. Som huvudregel gäller att, under förutsättning att huvudmannens ekonomiska medfinansiering ökar i förhållande till föregående års nivå, räknas bidraget upp med 1,14 procent. Om huvudmannens insats ligger på samma nivå som föregående år förblir även det statliga bidraget oförändrat. Vid en sänkning av huvudmannens ekonomiska insats åtföljs denna av en sänkning av det statliga bidraget med motsvarande andel. Kulturrådet har informerat berörda landsting och regioner om detta.

Vidare beslutade Kulturrådet om att följande prioriteringar ska ligga till grund vid fördelning av bidrag 2017. Prioriteringarna har gjorts med de nationella kulturpolitiska målen som grund. Kulturrådet har informerat berörda landsting och regioner även om dessa prioriteringar. En regional kulturverksamhet ska prioriteras som ökar tillgängligheten och skapar förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse genom att:

- ta tillvara digitaliseringens och teknikens möjligheter
- utveckla den regionala kulturella infrastrukturen, använda nya arbetssätt och samverka

- ge utrymme till konst- och kulturområden med en svag regional struktur

Kulturrådet beslutade vidare att viktiga förutsättningar för utveckling är att de regionala kulturverksamheterna ger goda förutsättningar för kulturskapare och att de samverkar med fria aktörer.

Kulturrådet ska integrera ett jämställdhets-, mångfalds- och barn- och ungdomsperspektiv i sin verksamhet. Kulturrådet har ett sektorsansvar för funktionshindersfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde och även ett samlat ansvar för att inom sitt verksamhetsområde främja lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck. Dessa uppdrag framgår av förordningen (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

Av Kulturrådets regleringsbrev för 2017 framgår att Kulturrådet särskilt ska uppmärksamma landstingens arbete för att främja de nationella minoriteternas och i synnerhet romers kultur och kulturarv i sin bedömning och uppföljning av regionala kulturplaner. Kulturrådet har även fått i uppdrag att tillsammans med Statens musikverk, och i dialog med berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå, främja en mer jämställd repertoar bland orkestrar som tilldelas statligt stöd.

Bedömning

Kulturrådet bedömer att *Region Jämtland Härjedalens* regionala kulturplan uppfyller kraven på vad en sådan plan ska innehålla.

Kulturrådet konstaterar vidare att kulturplanen har tagits fram i samverkan med kommunerna i länet och efter samråd med länets professionella kulturliv och det civila samhället. Verksamheterna som finns angivna i 8 § förordningen finns också beskrivna i kulturplanen och Kulturrådet anser att regionens bidragsgivning kommer att främja en god tillgång för länets invånare av dessa verksamheter.

Region Jämtland Härjedalen lägger fokus på bland annat tillgängligt kulturutbud i sin ansökan om statligt anslag. Regionen har etablerat samarbete med övriga norrlandslän: Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland inom flera verksamhetsområden. Den breda interregionala samverkan svarar väl mot styrelsens prioritering om att öka tillgängligheten och skapa förutsättningar för ökad kvalitet och förnyelse genom att utveckla den regionala kulturella infrastrukturen. Kulturrådet bedömer därmed att *Region Jämtland Härjedalen*, utöver pris- och löneomräkning, bör beviljas en ökning av anslaget om 700 000 kronor.

Mot bakgrund av tillgängliga medel, och med hänsyn tagen till ändamålet med bidraget samt de prioriteringar som har redovisats ovan bedömer Kulturrådet att *Region Jämtland Härjedalen* bör beviljas bidrag med 29 040 000 kronor, som *Region Jämtland Härjedalen* enligt förordningen ska fördela till verksamheter som får bidrag från landsting, kommun eller annan huvudman. För 759 300 kronor av de beviljade medlen gäller särskilda villkor, se *bilaga 1*.

Region Jämtland Härjedalen ska ansvara för att statsbidrag endast fördelas till verksamheter som uppfyller delmålen i arbetet med förverkligandet av funktionshinderspolitikens mål, se *bilaga 1*.

Handläggningen av ärendet

Detta beslut har fattats av Kulturrådets styrelse genom ordförande Ulrika Stuart Hamilton och ledamöterna Kjell Englund, Aris Fioretos, Bo Netz, Ann-Sofie Köping Olsson, Anna Sparrman, Måns Wrangé och generaldirektören Staffan Forssell. I den slutliga handläggningen av ärendet har även handläggaren Jelena Jesic och koordinatören Erik Åström deltagit. Ärendet föredrogs för styrelsen av koordinatören Lisa Poska.

På Kulturrådets vägnar



Ulrika Stuart Hamilton



Lisa Poska

Villkor för bidraget

Generella villkor

- Verksamheten ska genomföras enligt vad som framkommer i den regionala kulturplanen och i detta beslut.
- Väsentliga ändringar i verksamheten jämfört med punkten ovan ska snarast meddelas Kulturrådet. Sådana ändringar kan innebära att bidraget eller en del av bidraget måste återbetalas.

Särskilda villkor

- För 759 300 kronor av de beviljade medlen gäller följande. Dessa medel ska användas för kvalitetsförstärkande insatser inom scenkonstområdet. Medlen ska i första hand fördelas till de institutioner som t.o.m. den 31 december 2014 var förtecknade i bilaga A till förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.
- När bidragsmottagaren har fattat beslut om preliminär fördelning av de statliga verksamhetsmedlen ska beslutet snarast, dock senast den 31 mars 2017, skickas in till Kulturrådet. Av beslutet ska framgå hur medel beviljade för kvalitetsförstärkande insatser inom scenkonstområdet har fördelats.
- Bidragsmottagaren ansvarar för att statsbidrag endast fördelas till verksamheter som uppfyller delmålen i arbetet med förverkligandet av funktionshinderpolitikens mål (se kriterier för tillgänglighet nedan).
- Bidragsmottagaren ska senast den 18 maj 2018 redovisa till Kulturrådet hur det statliga stödet använts samt på förfrågan delta i en separat uppgiftsinsamling i enlighet med Kulturrådets riktlinjer för uppföljning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet (S 2017:22).
- Bokslut, årsredovisning och verksamhetsberättelser för verksamheter som mottagit statsbidrag 2017 ska bifogas redovisningen. För verksamheter som mottagit medel för kvalitetsförstärkande insatser inom scenkonstområdet ska det av verksamhetsberättelse framgå hur medlen har använts.

Bidragsmottagaren ska

- på begäran lämna de redovisningshandlingar som Kulturrådet vill ta del av
- på begäran lämna revisorsintyg eller revisionsrapport som visar hur bidraget förbrukats,
- inneha ett plus- eller bankgirokonto, samt
- meddela Kulturrådet om man ändrar uppgifter om namn, organisationsnummer, adress och plus- eller bankgiro.

Kriterier för tillgänglighet

Organisationer som arrangerar publik verksamhet

Samtliga organisationer som arrangerar publik verksamhet med bidrag via kultursamverkansmodellen ska ha information om tillgängligheten till sin publika verksamhet eller sitt arrangemang på sin webbplats, de sociala medier eller fristående evenemangskalendrar som används.

Organisationer med egen lokal för publik verksamhet

Samtliga organisationer som har verksamhetsbidrag via kultursamverkansmodellen, och har egen lokal för publik verksamhet ska åtgärda så kallade enkelt avhjälpna hinder i sina publika lokaler.

Kulturinstitutioner

Kulturinstitutioner med statligt bidrag via kultursamverkansmodellen ska vidta åtgärder inom fyra områden:

- Handlingsplaner för tillgänglighet
- Tillgängliga webbsidor, inklusive applikationer så långt som möjligt, och e-tjänster
- Information om tillgängligheten till publik verksamhet
- Enkelt avhjälpna hinder

Information om att Kulturrådet har beviljat bidrag för projektet

I tidskrifter eller i relevant informationsmaterial, till exempel affischer och programblad bör det framgå att Kulturrådet har beviljat bidrag för projektet. Kulturrådets logotyp kan laddas ned från Kulturrådets webbplats. Kulturrådet ska aldrig anges som medarrangör.



8

Svar på remiss: Remittering av
Riksintresseutredningens betänkande
Planering och beslut för hållbar utveckling
(SOU 2015:99)
RUN/593/2016

2017-02-03

Gunnar Fackel

RUN/593/2016/593/2016

Svar på remiss: Remittering av Riksintrasseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har av Miljö och energidepartementet fått ovanstående remiss för yttrande.

Det lagkomplex som styr systemet för hushållning med mark och vattenområden och särskilt områden av riksintresse är svår- överblickbart. Otydligheter och brister i systemet för hushållning med mark- och vattenområden medför att det blir svårt att tillämpa, såväl för kommuner och länsstyrelser som för centrala myndigheter. Bestämmelserna tillämpas inte likartat över landet. Det kan drabba alla typer av intressen och leda till såväl hinder för utveckling som till felaktiga avvägningar.

Utredningens förslag har som övergripande syfte att förbättra funktionssättet för systemet för hushållning med mark- och vattenområden – och särskilt områden av riksintresse – så att tillämpningen inom systemet bättre bidrar till en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och den fysiska miljön i övrigt för att nå en hållbar utveckling.

Konsekvenser för regionala organ Den regionala nivån och landstingen berörs i begränsad utsträckning av utredningens förslag. På lång sikt kan förbättringar i planeringssystemets funktionssätt medföra positiva effekter på den regionala nivåns arbete. Förutsättningarna att bedriva regionalt strukturpåverkande tillväxtarbete kan exempelvis antas förbättras genom den förbättrade kommunala översiktsplaneringen.

Hela remissen finner ni på: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/12/sou-201599/>

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Svar på remiss skickas till Miljö och energidepartementet enligt upprättat förslag

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Marina Gregorsson
Områdeschef

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.



9

Bussgodsorganisation Norr

RUN/647/2016

Utskottet för infrastruktur

§ 6 Bussgods Norr (RUN/647/2016)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har ställt sig positiv till utredning om att bilda ett gemensamt aktiebolag för bussgods i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län, RUN 2016-12-13 §184. Utredningen fortsätter enligt tidplan. Varje län ska äga 25 procent av aktierna.

Frågan om vem som ska äga aktierna Region Jämtland Härjedalen eller Länstrafiken i Jämtlands län AB, samt vem som ska utse ledamöter i bolagets styrelse behöver beslutas redan i ett tidigt skede av utredningsarbetet.

Beslutsunderlag

Vem ska äga bolaget?

Bussgodsverksamhet är nära kopplad till kollektivtrafiken, tidtabeller, kapacitet för gods, terminaler etc. Verksamheten är affärsmässig och kan förändras med kort varsel. Avräkning ska ske mot Länstrafiken för det gods som transporteras på bussar i linjetrafik. Andra affärsöverenskommelser kan bli aktuella.

Med stöd av detta förordas att Länstrafiken i Jämtlands län ska äga Jämtlands andel i det gemensamma aktiebolaget för bussgods i Norrland.

Vem ska utse ledamöter till bussgodsbolagets styrelse?

Region Jämtland Härjedalen kan utse ledamöter till styrelsen, beslutar om bolagsordning, ägardirektiv med mera, även om Länstrafiken är ägare till bussgodsbolaget. Skäl för det är att Region Jämtland Härjedalen på det sättet får större insyn och påverkansmöjlighet på bolagets utveckling.

UTSKOTTET FÖR INFRASTRUKTURS BESLUT

Utskottet för infrastruktur och kommunikationer föreslår regionala utvecklingsnämnden

1. Länstrafiken i Jämtlands län AB ska äga länets aktier i det planerade bolaget för bussgodsverksamhet.
2. Region Jämtland Härjedalen utser ledamöter till bolagets styrelse, beslutar om bolagsordning, ägardirektiv och andra principiella frågor.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
		455	



10

Allmän trafikplikt - Buss 2018

RUN/492/2016

Upphandling - Buss 2018

Beslut och dokument i Region Jämtland Härjedalen som är styrande för Länstrafiken i Jämtlands län inför upphandling av trafik.

Trafikförsörjningsprogrammet

<http://www.regionjamtland.se/verksamhet/regional-kollektivtrafikmyndighet>

Sid 25 – 38 bl a strategisk trafik, mål och kollektivtrafikens utveckling

För att nå Region Jämtland Härjedalens vision och övergripande mål bedömer RKM att följande frågor är strategiska för kollektivtrafiken i länet.

- Det regionala tågssystemet i Norrland, Norrtåg, utgör grunden för det interregionala trafikutbudet i Norrlandslänen (Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten)
- Prioriterade stråk – stomlinjetrafik mellan kommuncentra och Östersund
- Tätortstrafiken i Östersund, trafikutbud i närområdet ca 3-mil runt Östersund och Åre dalen
- En yttäckande närtrafik ska värnas, initiativ för utveckling av otraditionella och kostnadseffektiva lösningar för kollektivtrafik i glesbygd uppmuntras.

Mål - Länstrafikens självfinansieringsgrad skall öka

Mål - Antal resor med länstrafikens och tätortstrafikens färdbevis ska öka med 5 % 2016 och därefter 1 % per år (tåg och buss)

Mål - Länstrafiken erbjuder resealternativ som passar mina behov

Mål - Tillgänglighet för rörelsehindrade i den allmänna kollektivtrafiken skall öka, så att fler kan använda den. Andel fordon med låggolv eller hiss skall öka

Mål - Kollektivtrafikens marknadsandel skall öka

Mål - Minskade nettoutsläpp av CO₂

Kollektivtrafikens utveckling

Kollektivtrafiken är viktig för länets medborgare och för länets utveckling. Region Jämtland Härjedalens ambition är att trafikutbudet ska anpassas i den takt som bedöms nödvändigt för att tillgodose befintliga kunders behov och att attrahera nya kunder och därigenom bidra till att kollektivtrafikresandet ökar.

Viktiga förutsättningar för en positiv utveckling av kollektivtrafiken är, förutom trafikutbudet, stödfunktioner, samverkan och en fungerande och utvecklad infrastruktur. Bättre vägar och järnvägar är grundläggande.

- Trafikutbudet i prioriterade stråk förändras utifrån tågtrafiken, samt förändringar i resmönster och efterfrågan. Buss- och tågtrafik i parallella tidslägen ska undvikas. Busstrafiken kan bli snabbare, ex vis när det blir ett tågstopp i Näliden. Alla bussturer behöver då inte angöra Näliden, utan kan trafikera E14 och således bli snabbare.

- Pendlarparkeringar behöver utvecklas och förbättras.

Regional utveckling

- Ett ökat resande uppnås om trafiken är relevant för boende och besökare i länet, kunderna är nöjda med information om trafikutbudet och upplevelsen av sina resor. För att uppnå detta ska servicen och fordonen vara bra och tidtabellerna anpassas utifrån efterfrågan.
- Marknadsaktiviteter är betydelsefulla för att behålla och få nya kunder.

En fossilbränslefri kollektivtrafik 2030 är ett övergripande mål, formulerat bl a i RUS.

Uppdragsavtalet

Ur uppdragsavtal 2016, beslutat RUN 2016-08-30 §124 Dnr RUN394/2016

”I Bolagets uppdrag ligger att

- Upphandla och samordna tjänster enligt 2 kap 12 § i Lag om kollektivtrafik,
- Vid byten av upphandlad leverantör av kollektivtrafik säkerställa att den hos leverantören anställda personalen erbjuds anställning hos den nya leverantören, så kallat personalövertagande. I samband med detta bör Länstrafiken samverka med berörda fackliga organisationer.
- Ingå avtal om allmän trafik enligt 3 kap 3 § Lag om kollektivtrafik.
-

Beslut om allmän trafikplikt

RUN 492/2016, Beslut §144 2016-10-04

PM bifogas

Regional utveckling
Infrastruktur och kommunikationer
Ruth Eriksson
Tfn: 063-146561
E-post: ruth.eriksson@regionjh.se

DATUM 2016-09-02

Dnr: RUN/492/2016

Allmän trafikplikt – Buss 2018

Inledning

Region Jämtland Härjedalen är regional kollektivtrafikmyndighet (RKM). RKM inrättades till följd av en ny lagstiftning om regional kollektivtrafik (SFS 2010:1065), myndighetens uppgift är att vara den strategiska beslutsnivån för den regionala kollektivtrafiken. Det innebär att besluta om trafikförsörjningsprogram, allmän trafikplikt och ta emot anmälan om kommersiell trafik. Region Jämtland Härjedalen äger Länstrafiken i Jämtlands län AB (Länstrafiken) som är den instans som operativt verkställer besluten om allmän trafikplikt i form av att upphandla, ingå avtal, samordna trafik och publicera tidtabeller m m för den allmänna kollektivtrafiken i länet.

Fr o m december 2018 skall ett nytt trafikavtal finnas för allmän kollektivtrafik med buss i Krokoms, Strömsunds, Bräcke, Bergs, Härjedalens kommun och landsbygdstrafiken i Östersunds kommun.

Region Jämtland Härjedalen, i egenskap av RKM, har att besluta om allmän trafikplikt.

Med allmän trafikplikt avses

- Ett krav på en trafiktjänst som fastställs av RKM
 - Public service obligation, d v s ett offentligt serviceåtagande gentemot invånarna
- Det omfattar all allmän kollektivtrafik inom ett län.
- Trafiken skall avse vardagsresande, d v s resor som är en naturlig del av människans dagliga aktiviteter arbete, studier, omsorg och fritidsaktiviteter. Sådant resande kan förekomma under veckans alla dagar.
 - Beslut om allmän trafikplikt skall kunna härledas ut det regionala trafikförsörjningsprogrammet.
 - Ett trafikföretag skall inte ha något intresse av att bedriva trafiken kommersiellt.

Bakgrund

Den allmänna kollektivtrafiken som är aktuell för upphandling är linjetrafik och anropsstyrd linjetrafik med bussfordon och som idag ingår i avtalet Buss 2010.

Omfattning av innevarande trafikavtal Buss 2010 är 5 818 505 vkm och 115 565 750 kr för 2015.

Regional utvecklingsstrategi och trafikförsörjningsprogram

Jämtland/Härjedalen 2030 Innovativt och attraktivt är det övergripande styrdokument för länet, den regionala utvecklingsstrategin. Här anges kursen för länets strategiska utvecklingsinriktning. För att nå de önskade tillståndet finns en rad mål, samlad under olika prioriteringar. Kollektivtrafiken är ett medel för att nå de övergripande samhällsmålen för länet.

I prioriteringen ”smart tillväxt – resurssnålare och effektivare” finns bl a målen

– hög energieffektivitet inom kommunikationer

- transporter inom länet ska vara oberoende av fossil energi

I prioriteringen ”hållbar tillväxt – besöksnäring och attraktivitet” finns bl a målet

- fler personer besöker och bosätter sig i länet

Postadress

Box 654, 831 27 Östersund

Besöksadress

Rådhusgatan 72

Webbadress

www.regionjh.se

Regional utveckling

I prioriteringen ”tillväxt för alla – infrastruktur och samhällsservice” finns bl a målet
- förbättrade kommunikationer överbryggar de långa avstånden.

I regionalt trafikförsörjningsprogram 2016-2020 anges hur kollektivtrafiken ska utvecklas. Programmet omfattar endast de första åren på det kommande trafikavtalet, men får ange en inriktning. I programmet anges några strategiska frågor för kollektivtrafiken i länet.

Prioriterade stråk är stomlinjetrafiken mellan kommuncentra och Östersund, och trafikutbudet i närområdet ca 3-mil runt Östersund.

Mål för hela verksamheten som berör det kommande trafikavtalet är

Länstrafiken i Jämtlands län AB:s självfinansieringsgrad skall öka

År	2014	2016	2018	2020
Självfinansieringsgrad	42 %	46 %	47 %	48 %

Antal resor med länstrafikens färdbevis ska öka med 5 % 2016 och därefter 1 % per år (tåg och buss)

	2014	2016	2018	2020
Länstrafiken	2 298 000	2 412 900	2 458 900	2 504 800

Länstrafiken erbjuder resealternativ som passar mina behov

Andelen av alla tillfrågade som instämmer helt eller delvis skall öka, mäts i kundenkät. Frågan är formulerad ”avgångstider passar mina behov”

	2015	2016	2018	2020
Länstrafiken	21 %	21,5 %	22,5 %	23,5 %

Tillgänglighet för rörelsehindrade i den allmänna kollektivtrafiken skall öka, så att fler kan använda den. Andel fordon med låggolv eller hiss skall öka.

	2014	2016	2018	2020
Stomlinjetrafik	49 %	49 %	49 %	60 %

Kollektivtrafikens marknadsandel skall öka

En ökad marknadsandel, där ökningen tas från privatbilismen ger en positiv miljöeffekt.

	2015	2016	2018	2020
Länstrafik	8 %	8,5 %	9,5 %	10,5 %

Minskade nettoutsläpp av CO₂

I den allmänna kollektivtrafiken ska utsläppen minska. 2014 uppgick utsläppen av CO₂ till 6 633 ton i busstrafiken, vilket motsvarar 0,67 kg/km.

	2014	2016	2018	2020
CO ₂ utsläpp kg per km, Busstrafik	0,67	0,66	0,65	0,63

Regional utveckling

Förutsättningar

Inför beslut om allmän trafikplikt har trafiksamråd genomförts med samtliga berörda kommuner, samråd med bussgods, analys av resandestatistik från befintlig trafik. Två seminarier har genomförts med teman som upphandling, fordon, goda exempel och avtal.

Vid kommunsamråden har frågor om samhällsförändringar som kan påverka behovet av allmän kollektivtrafik belysts, ex vis framtida skolstruktur, befolkningsutveckling, serviceorter och servicepunkter. En motsvarande genomgång har gjorts av bussgods var finns ombud, viktiga godsstråk et c.

Krokoms kommun

Krokoms kommun har ca 14 800 invånare, befolkningen beräknas öka. Ökningen sker i den södra kommundelen, Ås-området. Övriga delar av kommunen har stagnerande eller minskade befolkning Krokoms kommun ingår i Jämtlandsstråket. Det är ett projekt där kommunerna Åre, Krokoms och Östersund samverkar. Utmed stråket (Brunflo – Duved) bor 60 % av länets befolkning. Befolkningsutveckling, sysselsättning och pendling har noggrant analyserats. Gemensamma mål om fortsatt utveckling har antagits. Regionaltågtrafiken binder samman stråket. I Näliden planeras en järnvägsstation från 2018. Det ger förutsättningar för utveckling av busstrafiken även den trafik som omfattar Åre kommun. Nu finns -1/3 av kommunens skolelever 7-16 åringar i Ås-området. Enligt plan för tätortstrafiken kommer den att utökas till Sånghusvallen 2017. Kompetensförsörjning efterfrågas till Föllinge.

Serviceorter - Krokoms, Näliden, Trångsviken, Offerdal och Föllinge.

Servicepunkter - Kluk, Laxsjö, Rörtviken och Valsjöbyn.

Högstadiorter – Änge, Föllinge, Krokoms och Ås bedöms oförändrat under kommande 10-års period.

Bussgods – Det finns ett 10-tal godsombud i kommunen. De flesta får gods med linje 153 Östersund-Krokoms-Föllinge-Valsjöbyn och linje 154 Östersund-Kaxås-Rönnefors. Till vissa godsombud finns godsturer 2-3 dagar i veckan.

Strömsunds kommun

Kommunens mål är att folkmängden ska stabiliseras runt 10 000 invånare, f n ca 11 700 inv. Det innebär på sikt en åldrande befolkning. Antalet 16-åringar bedöms rätt stabilt runt 100 st per år under den kommande 10-årsperioden.

Stomlinjen 142 Hoting-Strömsund-Östersund har 7 dubbelturer M-F varav 2 till Hoting, 1 dubbeltur L och S, samt 2 dubbelturer dagligen med linje 45 Utpendling från Östersund är viktig.

Serviceorter – uppgift saknas.

Servicepunkter – St Blåsjön, Norråker, Kyrktåsjö, Backe, Lidsjöberg.

Högstadiorter – Gäddede, Hoting, Backe, Strömsund och Hammerdal

Bussgods – Det finns ett 10-tal godsombud i kommunen. Viktiga linjer för gods-försörjningen är linje 142 Östersund-Strömsund-Hoting, linje 45 Östersund-Dorotea-Gällivare, 425 Strömsund-Gäddede. Till vissa godsombud finns godsturer 2-3 dagar i veckan.

Östersunds kommun

I Östersunds kommun uppgår befolkningen till dryga 61 300 invånare och beräknas öka. Dryga 70 % bor i centrala Östersund. I centrala Östersund planeras bostadsbyggande dels som förtätning och dels i form av nya områden där Frösö Park och Knytta nämns som de större områdena. För den övriga delen av kommunen finns behov av arbets- och skolpendling och serviceresor till Lit, Brunflo och Östersund. Utvecklingen i Brunflo är delvis beroende av beslut om E14/45 förbifart, bostadsbyggande kan komma igång med kort varsel. I Lit finns inga planer för bostadsbyggande.

Postadress

Box 654, 831 27 Östersund

Besöksadress

Rådhusgatan 72

Webbadress

www.regionjh.se

Regional utveckling

På sikt bedöms att trafikutbudet i Lits-området samt Brunflo omland kan minska.

Serviceorter – Lit och Brunflo

Servicepunkter – Fåker, Orrviken och Häggenås

Högstadiorter – Lit, Brunflo, Frösön och Östersund

Bussgods – i kommunen finns 5 godsombud, gods försörjning sker med linje 162 Östersund-Myrviken-Hallen, 163

Östersund-Svenstavik, 142 Östersund-Strömsund-Hoting och 143 Östersund-Lit-Häggenås

Bräcke kommun

Kommunens befolkning uppgår till ca 6450 invånare, kommunens förhoppning är att befolkningstalet ska stabiliseras och inte längre minska. I Pilgrimstad sker en liten befolkningsökning. I kommunen är en hög andel av befolkningen över 65 år och den kommer att öka. 2017 kommer en skidtnell i Gällöberget att öppna, det kan behövas anslutningstrafik från tåget. Trafikutbudet i stråket Bräcke – Gällö - Pilgrimstad är mycket bra 9 dubbelturer M-F och 4 dubbelturer L och S med regionaltåget Norrtåg och 6 -7 dubbelturer M-F med linje 127. På sikt bedöms att trafikutbudet med buss i stråket Bräcke – Gällö – Östersund bör minska.

Daglig förbindelse Kälarne-Bräcke är nödvändig. Trafik för kompetensförsörjning är mycket viktig.

Serviceorter – Bräcke, Kälarne och Gällö

Servicepunkter – Bräcke kommun har Info-Points utöver sina serviceorter, förutom ett enklare livsmedelssortiment har info-points turistservice. Orterna är Bodsjö (Bodsjö diverse), och Albacken (Albacken livs)

Högstadiorter – Kälarne, Gällö och Bräcke

Bussgods – Det finns 4 godsombud i kommunen, varav Kälarne får sitt gods via Stugun-Hammarstrand och berörs inte i kommande trafikupphandling. Till serviceorterna sker gods försörjningen främst med lastbil.

Härjedalens kommun

Härjedalens befolkning uppgår till ca 10 250 invånare, kommunens antagande är att den kommer att minska. Vilket innebär en åldrade befolkning på sikt. Kommunen har stor yta, vilket ger en gles befolkning. Turismen utvecklas bra och är en mycket viktig bransch. Den stora mängden fritidshus permanentbeboas ibland, vilket leder till efterfrågan på t ex barnomsorg och skolplatser för icke-folkbokförda. I Sveg byggs nya bostäder. Behov av mer trafik finns bl a för arbetspendling Sveg – Vemdalen – Hede och Hede - Funäsdalen.

Starka stråk är Funäsdalen – Vemdalen – Östersund, Funäsdalen – Hede - Sveg och Östersund -Ytterhogdal-Sveg (-Mora) som trafikeras med linje 46. Linje 46 är f n inte aktuell för upphandling.

Serviceorter – Sveg, Ytterhogdal, Lillhärdal, Lofsdalen, Vemdalen, Hede och Funäsdalen

Servicepunkter – Linsell och Vemhån

Högstadiorter – Sveg, Hede och Funäsdalen

Bussgods – i kommunen finns 9 godsombud. Viktiga linjer för gods försörjningen är linje 56 Sveg-Ljusdal, 46 Östersund-Sveg-Mora och 164 Östersund-Åsarna-Funäsdalen

Bergs kommun

Bergs kommun har drygt 7 000 invånare. Folkmängden bedöms fortsätta minska, vilket innebär en åldrade befolkning.

Planer finns på att bygga bostäder i Hackås. Trafikutbudet Hackås-Östersund är 7 dubbelturer M-F. L och S är finns

däremot ingen trafik genom Hackås. Linje 46 Mora-Sveg-Östersund och 164 Funäsdalen – Östersund passerar Hackås på väg E45. Svenstavik har 11 dubbelturer M-F och 4 dubbelturer L och 2 dubbelturer S. Från Myrviken finns 4/5 dubbelturer

Postadress

Box 654, 831 27 Östersund

Besöksadress

Rådhusgatan 72

Webbadress

www.regionjh.se

Regional utveckling

M-F, 1 dubbeltur L och 1 enkeltur S samt viss säsongstrafik Östersund-Myrviken-Hallen-Höglekardalen. Inom kommunen är det främst i stråket. Myrviken – Svenstavik som det finns ett behov av översyn av trafiken.

Serviceorter – Uppgift saknas.

Servicepunkter – Uppgift saknas.

Högstadiorter – Svenstavik och Myrviken

Bussgods – i kommunen finns 9 godsombud. Viktiga linjer för godsförsörjningen är linje 46 Östersund-Sveg-Mora, 161 Östersund-Hackås-Svenstavik, 162 Östersund-Myrviken-Hallen, 163 Östersund-Svenstavik och 164 Östersund-Åsarna-Funäsdalen.

Beslut om trafikplikt

Kollektivtrafik är en faktor som påverkar människors val av arbete, boende, utbildning och fritid. Det är därmed av betydelse för den regionala utvecklingen och angeläget att den präglas av långsiktighet och stabilitet.

Länstrafiken i Jämtlands län AB har under vintern 2015-2016 utrett om den allmänna kollektivtrafiken ska bedrivas i egen regi. Grund för detta har bl annat varit bristande konkurrens vid de senaste upphandlingarna. Det tas om intäkt för att ingen kommersiell aktör har för avsikt att bedriva kommersiell kollektivtrafik i de aktuella kommunerna i den omfattning som bedöms nödvändig för en fungerande trafikförsörjning.

I bilaga till Trafikförsörjningsprogram 2016-2020 finns samtliga linjer beskrivna med antal resande, trafikutbud och linjens primära syfte.

Utifrån ovan angivna förutsättningar har en förteckning över linjer för kollektivtrafik upprättats, bilaga 1.

- För att upprätthålla en fungerande trafikförsörjning i Strömsunds, Krokoms, Bergs, Härjedalens och Bräcke kommuner samt Östersund kommuns landsbygd bör beslut om allmän trafik fattas på de angivna sträckningarna.

- Beslutet om allmän trafikplikt bör innefatta möjlighet att vid behov löpande kunna göra anpassningar av linjer och utbud.

Linjer aktuella för beslut om allmän trafikplikt

Linje	Sträckning	Trafikbud kan minska från 2018	
26	Ånge-Ytterhogdal-Sveg	x	
47	Hoting-Dorotea		
56	Sveg-Ytterhogdal/Vänsjö-Kårböle-Ljusdal		
91	Östersund-Krokom-Nälden		
92	Östersund-Lit-Häggenås		
93	Östersund-Brunflo-Marieby-Östersund		
108	Brunflo-Torvalla	x	
109	Östersund-Odenskog-Brunflo		
110	Östersund-Ope-Brunflo		
111	Östersund-Marieby-Brunflo		
112	Östersund-Grytans läger	x	
115	Östersund-Brunflo-Tandsbyn-Loke	x	
118	Brunflo-Börön	x	
118	Brunflo-Bodal	x	
127	Östersund-Pilgrimstad-Gällö-Bräcke	x	
140	Östersund-Lit	x	
141	Lit-Nyby-Högarna	x	
142	Östersund-Hammerdal-Strömsund-Hoting		
143	Östersund-Lit-Häggenås	x	
144	Lit-Häggenås-Norderåsen-Munkflohögen	x	
145	Östersund-Lit-Husås	x	
150	Östersund-Ås-Dväsätt-Krokom		
151	Östersund-Krokom-Aspås-Aspånäset		
153	Östersund-Föllinge-Skärvången/Åkersjön-Valsjöbyn	x	Delen Föllinge-Valsjöbyn
154	Östersund-Kaxås-Rönnöfors	x	Delen Kaxås - Rönnöfors
156	Östersund-Krokom-Trångsviken		
159	Östersund-Ås		
161	Östersund-Hara-Hackås		
162	Östersund-Myrviken-Hallen-Höglekardalen		
	Östersund-Brunflo-Hackås-Svenstavik-Åsarna-		
163	Klövsjö/Råtan		
164	Östersund-Funäsdalen		
211	Gällö-Revsund-Bodsjöbyn-Sidsjö	x	
212	Gällö-Rissna-Åsgård	x	
221	Bräcke-Våle-Ocksjön	x	

Postadress

Box 654, 831 27 Östersund

Besöksadress

Rådhusgatan 72

Webbadress

www.regionjh.se

Regional utveckling

222	Bräcke-Sörbygden	
223	Bräcke-Bensjö-Löningsberg	
224	Bräcke-Gimdalen-Nyhem-Kälarne	
228	Kälarne-Sörbygden-Ljungå	
413	Hammerdal-Fyrås	
414	Yxskaftekälen-Gåxsjö-Sikås-Hammerdal	x
421	Hoting-Backe-Vängel	
422	Hoting-Backe	x
425	Strömsund-Lidsjöberg-Gäddede	
427	Strömsund-Äspnäs-Postviken	
428	Strömsund-Öhn	
429	Strömsund-Hillsand-Svaningen	
431	Föllinge-Laxsjö-Strömsund	
444	Hoting-Kyrktåsjö-Norråker	x
472	Gäddede-Stora Blåsjön-Ankarede	x
521	Änge-Landön-Rönnöfors-Änge	
522	Änge-Oxböle-Valla	
530	Östersund-Frösön-Rödön	
531	Östersund-Dille-Tängtorpet	
532	Näliden-Alsen-Änge	
533	Näliden-Alsen	x
601	Orrviken-Fåker	x
603	Orrviken-Norderön	
609	Myrviken-Hackås	
611	Svenstavik-Vigge-Myrviken-Oviken	
613	Svenstavik-Åsarna-Ljungdalen	
615	Svenstavik-Rätan-Handsjöbyn-Överturingen	
616	Svenstavik-Gillhov-Dödre	x
620	Funäsdalen-Ljungdalen	
621	Funäsdalen-Mittådalen-Messlingen	
622	Funäsdalen-Bruksvallarna-Ramundberget	
623	Funäsdalen-Tännåsen-Fjällnäs	
631	Sveg-Vemdalen-Hede-Funäsdalen	x
633	Sveg-Linsell-Lofsdalen-Funäsdalen	x
634	Sveg-Lillhärdal-Östansjö	x
639	Sveg-Älvros-Ytterhogdal	

Minskat trafikutbud kan innebära färre turer, trafik endast 2-3 dagar under skollov eller anropsstyrd trafik i stället för linjelagd trafik.

Postadress

Box 654, 831 27 Östersund

Besöksadress

Rådhusgatan 72

Webbadress

www.regionjh.se



11

Yttrande över betänkandet "En svensk
flygskatt" SOU 2016:83

RUN/687/2016

En svensk flygskatt

*Betänkande av
Utredningen om skatt på flygresor*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:83

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24531-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Uppdraget omfattade också att bedöma om den myndighetsavgift inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut borde avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Chefsjuristen Gabriella Loman förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter förordnades den 10 november 2015 rättslige experten Mats Alriksson, sektionschefen Charlotte Billgren, tillförordnade sektionschefen Anders Bäckstrand, departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektsson, avdelningschefen Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Marina Fransson, kanslirådet Marc Gren, filosofie doktorn Mikael Johannesson, kanslirådet Fredrik Odelram och ämnesrådet Lars Österberg.

Som sekreterare anställdes den 18 november 2015 kammarrättsassessorn Catarina Fäger och den 15 december 2015 teknologie doktorn Fredrik Kopsch.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om skatt på flygresor, överlämnar härmed betänkandet *En svensk flygskatt* (SOU 2016:83). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2016

Gabriella Loman

/Catarina Fäger
Fredrik Kopsch

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag.....	25
1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor	25
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	30
2 Uppdraget och dess genomförande.....	33
2.1 Utredningens uppdrag.....	33
2.2 Utredningens arbete	33
3 Bakgrund.....	35
3.1 Inledning	35
3.2 Tidigare beskattning av flyget	35
3.3 Förändringar av klimatet	37
3.4 Flygets påverkan på klimatet.....	38
3.5 Internationellt klimatarbete	41
3.5.1 FN:s klimatkonvention.....	41
3.5.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet	42
3.5.3 Icao:s och Iata:s målsättningar inom klimatområdet.....	43
3.6 EU:s klimatarbete	43
3.6.1 EU:s klimatmål till år 2020	44

3.6.2	EU:s klimatmål till år 2030	45
3.6.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter	45
3.7	Sveriges klimatpolitik	48
3.7.1	Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan	48
3.7.2	Långsiktiga klimatmål i Sverige	49
3.7.3	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige	50
3.8	De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen	51
3.8.1	Målet för näringspolitiken	51
3.8.2	Transportpolitikens mål	51
3.8.3	Målet för regional tillväxt	52
3.9	EU-rätt	53
3.9.1	Beskattning av flygbränsle	53
3.9.2	EUF-fördragets regler om statligt stöd	55
3.9.3	EU-kommissionen om begreppet statligt stöd	58
3.9.4	Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF- fördraget	59
3.9.5	EU-kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt	60
3.9.6	Villkoren för sådant stöd som inte behöver föranmälans	62
4	Flygplatser och avgifter i Sverige	65
4.1	Inledning	65
4.2	Flygplatser i Sverige	65
4.2.1	Det transeuropeiska nätverket	67
4.2.2	Passagerarvolymerna	69
4.3	Transportstyrelsen	70
4.3.1	Principer för finansieringen av Transportstyrelsen	71
4.3.2	Transportstyrelsens avgifter	72
4.3.3	Undantag från finansieringsprinciperna	73
4.3.4	Särskilt om myndighetsavgiften	74

4.3.5	Transportstyrelsens uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligrättsliga avgifter.....	76
4.4	Flygplatsernas avgifter.....	77
4.4.1	Avgifter vid de regionala flygplatserna.....	77
4.4.2	Avgifter vid de statliga flygplatserna.....	78
5	Offentligt stöd till flyget	81
5.1	Inledning	81
5.2	Flygets betydelse i Sverige.....	81
5.3	De svenska flygplatsernas ekonomiska situation.....	82
5.4	Bidrag till icke statliga flygplatser	84
5.5	Upphandling av flygtrafik	85
5.6	EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag	86
5.6.1	Kommissionen har godkänt stöd till flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.....	88
6	Flygskatter i EU	89
6.1	Inledning	89
6.2	Danmark.....	90
6.3	Frankrike	91
6.4	Irland.....	92
6.5	Nederländerna.....	93
6.6	Norge.....	93
6.7	Portugal	95
6.8	Storbritannien	95
6.9	Tyskland	99
6.10	Österrike	100

7	Utformningen av ett system för skatt på flygresor	103
7.1	Inledning	103
7.2	Krav som bör ställas på ett system för skatt på flygresor ..	104
7.2.1	Förutsättningar för acceptans	104
7.2.2	Huvudsyftet bör återspeglas i systemet.....	104
7.2.3	Systemet bör vara lätt att förstå och använda.....	105
7.2.4	Systemet bör vara effektivt och pålitligt.....	105
7.2.5	Systemet bör vara rättvist	105
7.2.6	Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga	105
7.3	Modeller för uttag av skatt på flygresor.....	106
7.3.1	Flygplanets vikt som skattebas	106
7.3.2	Flygbiljetten som skattebas.....	106
7.3.3	Passagerare som skattebas	107
7.3.4	Flygstol som skattebas.....	108
7.4	Utredningens val av modell för ett system med skatt på flygresor	110
8	Styrmedel och åtgärder	113
8.1	Inledning	113
8.2	Hur mycket bör flyget betala för sina utsläpp av växthusgaser?	115
8.2.1	Flyget ska bära sina egna klimatkostnader	115
8.2.2	Vad kostar flygets klimatutsläpp?	116
8.2.3	Storleken på flygskatt kan bestämmas genom klimatvärdering	117
8.3	Skatt på flygbränsle	122
8.4	Mervärdesskatt på flygresor.....	123
8.5	Ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget	124
8.6	EU:s system för handel med utsläppsrätter.....	125
8.7	Andra styrmedel och åtgärder	126
8.7.1	Nya flygplan och bränsle	126

8.7.2	Kvotplikt för inrikesflyget	127
8.7.3	Skatt på flygbränsle genom bilaterala avtal	127
8.7.4	En koldioxidstandard för flygsektorn	128
8.7.5	Gröna flygningar	129
8.7.6	Fly Green Fund	129
8.7.7	Forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion	130
8.7.8	Klimatkompensation för myndighetspersonal	131
8.7.9	Klimatkompensering	132
8.8	EU:s luftfartsstrategi för Europa	132
8.9	Den svenska flygstrategin	133
8.9.1	Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag	134
9	Lag om skatt på flygresor	137
9.1	Inledning	137
9.2	Allmänt om regelverkets utformning	138
9.3	Vilka flygresor ska lagen tillämpas på?	139
9.4	Skattepliktens omfattning	143
9.4.1	Flygplan som omfattas av skatteplikten	143
9.4.2	Ska helikoptrar omfattas av lagen?	144
9.4.3	Behövs det en definition av ”flygplan”?	145
9.4.4	Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt	146
9.5	Undantag från skatteplikt	147
9.5.1	Undantag för vissa personkategorier	147
9.5.2	Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle	149
9.5.3	Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag från flygskatt	150
9.6	Skattens storlek	153
9.6.1	Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass	156
9.7	Skattskyldighet	157
9.7.1	Skattskyldighetens inträde	159

9.8	Förfarandet vid beskattning	160
9.8.1	Uppgiftslämnande mellan myndigheter	161
9.8.2	Beskattningsdatabasen	163
9.8.3	Skatterepresentant.....	164
9.9	Internationell rätt	165
9.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	167
10	Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet	169
10.1	Inledning	169
10.2	Transportstyrelsens avgiftsfinansiering	169
10.2.1	Bakgrund till myndighetsavgiften.....	170
10.3	Skatt och avgift i statsrättslig mening	171
10.4	Bör myndighetsavgiften avskaffas?	172
10.5	Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen	174
11	Konsekvensbedömning	177
11.1	Inledning	177
11.2	Underlag för beräkningar.....	178
11.3	Konsekvenser för resande och konsumenter.....	182
11.4	Konsekvenser för miljön.....	188
11.5	Konsekvenser för flygföretagen	194
11.6	Konsekvenser för andra företag.....	196
11.7	Konsekvenser för olika sektorer.....	199
11.8	Konsekvenser för näringslivets konkurrenskraft	200
11.9	Konsekvenser för sysselsättningen.....	202
11.10	Konsekvenser för flygplatser	205
11.10.1	Konsekvenser för Öresundsområdet.....	208
11.10.2	Konsekvenser för flygplatser i glesbygd.....	209
11.11	Konsekvenser för regional utveckling.....	212

11.12 Offentligfinansiella konsekvenser	214
11.12.1 Konsekvenser för Skatteverket och domstolarna	216
11.12.2 Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter	217
11.13 Övriga konsekvenser	218
11.13.1 Konsekvenser för jämställdheten	218
12 Författningskommentar	219
12.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor	219
12.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	229
Särskilt yttrande	231
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:106	241

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet med skatten ska vara att flygets klimatpåverkan ska minska för att bidra till att nå miljö-kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. I uppdraget har ingått att analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater inom EU som har flygskatt. Därtill har utredningen haft att analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. En grundläggande utgångspunkt för uppdraget har varit att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Enligt direktiven ska utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har inte ingått att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor.

I utredningens uppdrag har även ingått att bedöma om den så kallade myndighetsavgiften inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut, bör avskaffas. Det har också ingått i utredningens uppdrag att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Slutligen har det i uppdraget ingått att beskriva konsekvenserna i olika hänseenden av ett införande av en flygskatt.

Utredningen har tolkat uppdraget som att skatten ska vara en skatt på persontransporter. Med den utgångspunkten har utredningen valt att ta fram förslag på en punktskatt som baseras på passagerare, i likhet med de flygskatter som finns i bland annat Norge och Tyskland.

Skatt på flygresor

Den föreslagna skatten på flygresor har utformats som en skatt på kommersiella flygresor. Transport av passagerare i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg ska inte omfattas av skatten.

Förslaget innebär att flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en svensk flygplats i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare. Flygskatt ska inte betalas för barn under två år, passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång, flygande personal som är i tjänst under flygningen samt transit- och transferpassagerare.

Det flygföretag som utför flygningen ska vara skattskyldigt. Skyldighet att betala skatt ska inträda när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Skatten ska tas ut med olika skattenivåer beroende på om passageraren reser till en slutdestination i ett land som ligger

1. helt inom Europa,
2. helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda,
3. i en annan världsdel än Europa med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda.

De föreslagna skattenivåerna baseras på klimatvärderingar för flygresor och föreslås uppgå till 80 kronor, 280 kronor och 430 kronor för de olika avståndsklasserna. Skattenivåerna ligger i paritet med liknande skatter i andra medlemsstater och har bestämts med beaktande av att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Vid bestämmandet av skattenivåerna har hänsyn inte tagits till det nya globala styrmedlet avseende klimatpåverkan från internationellt flyg som FN-organet Internationella civila luftfartsorganisationen eller International Civil Aviation Organisation (Icao) fattade beslut om i oktober 2016. Detta på grund av att det systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och

bli obligatoriskt år 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska användas i systemet är okända. När systemet är i kraft och prissättningen av utsläppskrediterna är känd kan nivåerna för flygskatten behöva justeras. Det samma gäller om priserna avsevärt förändras inom EU ETS.

Förfarandebestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på flygskatten.

Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

Utredningen har bedömt att myndighetsavgiften bör avskaffas i samband med införandet av en skatt på flygresor. Om myndighetsavgiften ändå fortsättningsvis ska tas ut, måste grunderna för avgiftsuttaget, enligt utredningens mening, regleras i lag.

Konsekvenser av skatten på flygresor

De statsfinansiella nettointäkterna av den föreslagna skatten på flygresor beräknas uppgå till 1,75–1,78 miljarder kronor per år.

Skatten kan förväntas leda till en reduktion av efterfrågan på flygresor med 3,6–4,8 procent för inrikesflyget, 1,4–1,9 procent för flyg inom Europa och 1,5–2,1 procent för flyg utom Europa. Den totala minskningen av avresande resenärer från flygplatser i Sverige beräknas bli 450 000–600 000 per år, jämfört med om ingen skatt införs. Även om en skatt på flygresor införs kan emellertid det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige förväntas öka. En skatt på flygresor bedöms minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta. Cirka 40 procent av resenärerna kan förväntas flytta över till andra trafikslag, främst biltrafik, i de fall avståndet möjliggör detta. Den största delen av reduktionen i efterfrågan på flygresor kan väntas ske där tillgången till alternativa färdssätt är god. Av det skälet är det sannolikt att skatten inte påverkar tillgängligheten till Sveriges glesbygd i någon större utsträckning under förutsättning att nuvarande utbud av flyglinjer finns kvar och upphandlas i nuvarande omfattning. Eftersom effekten för företag och boende i Sveriges glesbygd bedöms bli begränsad, om än inte helt obetydlig, föreslås inte något regionalt avgränsat undantag från flygskatt. De regionala konsekven-

ser som uppstår bör kunna hanteras genom upphandling av flyglinjer och statligt stöd till regionala flygplatser.

Skatten förväntas leda till begränsade men positiva effekter för klimatet genom minskade utsläpp av koldioxid och en minskning av övrig klimatpåverkan från flyget. När hänsyn tas till ökade utsläpp från andra trafikslag genom överflyttningar från flyget kan nettoeffekten förväntas uppgå till en reduktion om 0,08–0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Skatten förväntas endast ha en mindre effekt på sysselsättningen. Det sannolika scenariot är att arbetstillfällena huvudsakligen flyttar mellan sektorer och att vissa arbetstillfällena försvinner medan andra tillkommer. Effekter på Sveriges konkurrenskraft, både i ett nationellt och internationellt perspektiv, bedöms också bli begränsade.

Man kan emellertid räkna med en viss överflyttning av passagerare till gränsnära flygplatser i grannländer, främst i Öresundsregionen. Denna effekt bedöms bli liten eftersom utbudet av flygresor skiljer sig åt mellan exempelvis flygplatsen Malmö/Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup. Konkurrenten och viss överflyttning av passagerare kan dock öka på vissa flyglinjer som är gemensamma för flygplatserna.

Skatten kommer att medföra vissa konsekvenser för flygföretagen. Den administrativa bördan och hanteringskostnaden för flygföretagen bedöms bli ringa. Om lagen träder i kraft först om drygt ett år kommer flygföretagen, som ofta säljer flygbiljetter med lång framförhållning, kunna anpassa sina system och biljettpriser till den nya skatten.

Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen vid ett avskaffande av myndighetsavgiften

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av skatten innebär att Transportstyrelsens avgiftsintäkter minskar med cirka 120 miljoner kronor per år. Det innebär en avgiftslättnad för de flygoperatörer som betalar avgiften men det innebär samtidigt att motsvarande belopp som finns budgeterat för avgiftsfinansierad verksamhet inte längre täcks av avgiftsintäkter.

Ikraftträdande

Lagen om skatt på flygresor föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Summary

The Inquiry was instructed to analyse and submit proposals on the possible design of a tax on air travel. The tax aims to reduce the climate impact of aviation to help achieve the environmental quality objective *Reduced climate impact*. The remit included analysing the structure and design of models for levying aviation taxes in other EU Member States that have an aviation tax. In addition, the Inquiry analysed the situation in Member States that have had but abolished an aviation tax or that investigated such a tax but chose not to introduce it. A fundamental starting point for the remit has been that the tax must be compatible with EU law. Under the terms of reference, the Inquiry is to draw up the necessary legislative proposals. The remit did not include assessing the suitability of introducing a tax on air travel.

The Inquiry was also instructed to assess whether the ‘public authority fee in the field of aviation’, levied by the Swedish Transport Agency, should be abolished. The remit also included describing other measures that could be effective in achieving the environmental quality objective *Reduced climate impact*. Finally, the remit included describing the consequences in various respects of introducing an aviation tax.

The Inquiry has interpreted the remit to mean that the tax is to be a tax on passenger transport. With this starting point, the Inquiry chose to draw up proposals on a specific tax based on passengers, similar to the aviation taxes found in Norway and Germany, for example.

Tax on air travel

The proposed tax on air travel has been designed as a tax on commercial flights. Accordingly, transport of passengers in military aircraft, state aircraft of other states, air ambulances, search and rescue aircraft, humanitarian aircraft, and customs and police aircraft will not be subject to the tax.

The proposal means that the aviation tax will be paid for passengers travelling from a Swedish airport in an aircraft approved for more than ten passengers. The aviation tax is not to be paid for children under the age of two; passengers who, as a result of technical disruption, weather conditions or any other unexpected event, have not reached their destination airport resulting in a new departure; flight staff who are in service during the flight; and transit and transfer passengers.

The airline that carries out the flight shall be liable to tax. The liability to pay the tax arises when the aircraft takes off from an airport in Sweden. Various levels of tax will be levied based on whether the passenger travels to a final destination in a country located

1. entirely in Europe;
2. entirely or partly on a continent other than Europe, at a maximum distance of 6 000 kilometres from Stockholm Arlanda Airport; or
3. on a continent other than Europe, at a distance greater than 6 000 kilometres from Stockholm Arlanda Airport.

The proposed tax levels are based on an assessment of the climate impact of air travel and it is proposed they amount to SEK 80, SEK 280 and SEK 430 for the different distance categories. The tax levels are on par with similar taxes in other Member States and were determined accounting for the fact that aviation already pays for emission rights through the EU Emissions Trading System (EU ETS). In determining the tax levels, no consideration was taken of the new global market-based measure scheme to limit the climate impact of international aviation that was adopted by the UN International Civil Aviation Organisation in October 2016. This is because the scheme will not be introduced with a voluntary

phase until 2021 to then become mandatory in 2027, and because the price levels of the scheme's offset credits are not known. When the scheme is in effect and the pricing of the offset credits are known, the levels of the aviation tax may need to be adjusted. The same applies if the prices in the EU ETS change considerably.

The procedural provisions in the Tax Procedures Act (2011:1244) shall be applicable to the aviation tax.

Public authority fee in the field of aviation

The Inquiry considers that the public authority fee should be abolished in connection with the introduction of a tax on air travel. If the public authority fee continues to be charged, however, the grounds for charging the fee, in the Inquiry's view, should be regulated by law.

Consequences of the tax on air travel

The net income for central government finances of the proposed tax on air travel is expected to amount to SEK 1.75–1.78 billion per year.

It is expected that the tax will lead to a reduction of 3.6–4.8 per cent in the demand for air travel for domestic flights, 1.4–1.9 per cent for flights within Europe, and 1.5–2.1 per cent for flights outside of Europe. The total reduction of passengers departing from airports in Sweden is estimated to be 450 000–600 000 per year, compared to the situation of no tax being introduced. Even if a tax on air travel is introduced, the total number of passengers departing from airports in Sweden can be expected to rise. A tax on air travel is expected to reduce the increase in the number departing passengers, but the increase will nonetheless continue. Approximately 40 per cent of passengers can be expected to shift to other modes of transport, primarily cars, in cases when the distance allows for it. The greatest reduction in demand for air travel can be expected to take place when access to alternative means of travel is good. For this reason, it is likely the tax will not impact accessibility to Sweden's sparsely populated areas to any great extent, provided that the current selection of flight routes continues and is procured in the

current volume. Since the impact on businesses and residents in Sweden's sparsely populated areas is deemed to be limited, if not marginal, no regionally-based exemption from the tax is proposed. The regional consequences that arise should be able to manage through procuring flight routes and state subsidies for regional airports.

The tax is expected to lead to limited but positive effects for the climate through reduced carbon dioxide emissions and a reduction of other aviation climate impacts. When increased emissions from other modes of transport are taken into account as a result of the modal shift from aviation, the net effect is expected to amount to a reduction of 0.08–0.2 million tonnes of carbon dioxide equivalents.

The tax is expected to have only a minor impact on employment. The likely scenario is that job opportunities will primarily move between sectors and that certain jobs will disappear while others will be created. The impact on Sweden's competitiveness, in both a national and international perspective, is also deemed to be limited.

However, a certain shift of passengers to airports close to the border in neighbouring countries, primarily the Öresund region, can be expected. This effect is expected to be minor since the flight selection differs between Malmö Airport (Sturup) and Copenhagen Airport, Kastrup. Competition and a certain shift of passengers may increase, however, on certain flight routes that the two airports have in common.

The tax will entail certain consequences for airlines. The administrative burden and handling costs for the airlines are expected to be minor. If the act does not come into force until just over one year from now, the airlines, which often sell air tickets well in advance of travel, will be able to adapt their systems and ticket prices to the new tax.

Financial consequences for the Swedish Transport Agency if the public authority fee is abolished

Abolishing the public authority fee in connection with introducing the tax will result in a fee revenue reduction of around SEK 120 million per year for the Swedish Transport Agency. Although this means a reduction in fees for airline operators paying the fee, it also

means that the equivalent amount that is budgeted for fee-funded operations will no longer be covered by fee revenues.

Entry into force

Under the proposal, the air travel tax act will enter into force on 1 January 2018.

1 Författningsförslag

Utredningen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om skatt på flygresor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten enligt denna lag för kommersiella flygresor (flygskatt).

Definitioner

2 § I denna lag avses med

1. *kommersiella flygresor*: transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

2. *flygföretag*: en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor,

3. *flygplats*: ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att flygplan ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet,

4. *flygande personal*: varje person ombord på ett flygplan som

a) flyger flygplanet,

b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,

- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Skattepliktens omfattning

3 § Flygskatt ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige i ett flygplan som är godkänt för fler än tio passagerare.

Undantag från skatteplikt

4 § Flygskatt ska inte betalas för

1. barn under två år,
2. passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång,
3. flygande personal som är i tjänst under flygningen,
4. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare), eller
5. passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar.

Skattskyldighet

5 § Skattskyldig är det flygföretag som utför flygningen.

Skattskyldighetens inträde

6 § Skyldighet att betala skatt inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige.

Skattens storlek

7 § Skatt ska betalas med

1. 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till denna lag,
2. 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 till denna lag,
3. 430 kronor per passagerare som reser till en annan slutdestination.

Förfarandet

8 § Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Bilaga 1

Albanien	Monaco
Andorra	Montenegro
Belgien	Nederländerna
Bosnien och Hercegovina	Norge
Bulgarien	Polen
Cypern	Portugal
Danmark	Rumänien
Estland	San Marino
Finland	Schweiz
Frankrike	Serbien
Grekland	Slovakien
Irland	Slovenien
Island	Spanien
Italien	Storbritannien
Kosovo	Sverige
Kroatien	Tjeckien
Lettland	Tyskland
Liechtenstein	Ukraina
Litauen	Ungern
Luxemburg	Vatikanstaten
Makedonien	Vitryssland
Malta	Österrike
Moldavien	

Bilaga 2

Afghanistan	Kirgizistan
Algeriet	Kuwait
Armenien	Libanon
Azerbajdzjan	Libyen
Bahrain	Mali
Burkina Faso	Mauretanien
Djibouti	Marocko
Egypten	Niger
Elfenbenskusten	Oman
Eritrea	Pakistan
Etiopien	Palestina
Förenade Arabemiraten	Qatar
Gambia	Ryssland
Georgien	Saudiarabien
Guinea	Senegal
Guinea-Bissau	Sudan
Irak	Syrien
Iran	Tadzjikistan
Israel	Tchad
Jemen	Turkiet
Jordanien	Turkmenistan
Kap Verde	Uzbekistan
Kazakstan	

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 § och 7 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §

Med punktskatt avses skatt enligt

1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
2. lagen (1972:820) om skatt på spel,
3. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
4. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel,
5. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
6. lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
7. lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.,
8. lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
9. lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
10. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
11. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
12. lagen (1999:673) om skatt på avfall,
13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *och*
14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.

13. lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,

14. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
och

15. lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.**1 §¹**

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9 och 11–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,
8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,
9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
10. den som är skattskyldig enligt
 - a) lagen (1972:820) om skatt på spel,
 - b) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - c) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - d) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 - e) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 - f) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

¹ Senaste lydelse 2015:893.

g) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,

h) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,

i) lagen (1999:673) om skatt på avfall,

j) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer, *eller* j) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,

k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller* k) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., *eller*

l) lagen (2017:000) om skatt på flygresor,

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§.

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska minska, vilket kan bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Utredningen ska också bedöma om den myndighetsavgift inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut bör avskaffas i samband med ett införande av en skatt på flygresor.

I uppdraget ingår att analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater inom EU. Enligt direktiven ska utredningen också analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. En grundläggande utgångspunkt är enligt direktiven att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras. Utredningen ska utarbeta nödvändiga författningsförslag. Som utredningen har tolkat direktiven ingår inte i uppdraget att utforma en skatt på transport med flyg av post och/eller gods. I uppdraget ingår inte heller att bedöma lämpligheten i att införa en skatt på flygresor.

Utredningens direktiv, som beslutades av regeringen den 5 november 2015, finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i november 2015. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft nio sammanträden.

Den samverkan som utredningen enligt direktiven ska ha med berörda myndigheter har skett huvudsakligen genom experterna. Därutöver har utredningen samrått med Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Utredningen har också i mars och juni 2016 haft dialogmöten med företrädare för flygbranschen, regionalt utvecklingsansvariga, intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Vid mötena diskuterades i huvudsak utmaningar och konsekvenser av en flygskatt, främjande av teknik och biobränsle, tillgänglighet och konkurrenskraft samt sysselsättning. Den särskilda utredaren uppmanade samtliga aktörer att till utredningen ge in underlag om förväntade effekter av en svensk flygskatt. Detta skedde endast i begränsad utsträckning. I juni 2016 bjöds aktörer som utredningen mötte i mars 2016, åter in till dialogmöte. Vid dessa möten var huvudtemat utformningen av en flygskatt.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att en skatt på flygresor kan bidra till att minska flygets klimatpåverkan. Därmed kan en skatt på flygresor medverka till att uppfylla miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är enligt direktiven centrala för att uppfylla klimatmål och avgörande för att minska vår miljö- och klimatpåverkan.

I detta kapitel redovisas inledningsvis tidigare beskattning av flyget. Därefter behandlas förändringar i klimatet och flygets påverkan på klimatet. I efterföljande avsnitt beskrivs klimatpolitiska förutsättningar på internationell nivå, inom unionen och på nationell nivå. Vidare redogörs för de svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen om bland annat jobb, tillgänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet. Avslutningsvis beskrivs EU:s regler om beskattning av flygbränsle och statligt stöd.

3.2 Tidigare beskattning av flyget

Flyget i Sverige har varit föremål för indirekt beskattning vid flera tillfällen. En särskild skatt på charterresor infördes år 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor. Inledningsvis var skatten 100 kronor per passagerare som fyllt 12 år men den höjdes successivt och från den 1 juni 1986 var skatten 300 kronor per passagerare över 12 år. Vid införandet angavs att den indirekta beskattning som ligger i priset för semestervistelser i Sverige är avsevärt högre än vad som är fallet i de flesta länder. En skatt på turistresor till utlandet kunde därför ses som ett sätt att något minska den konkurrensnackdel som den inhemska turistnäringen hade i fråga om svenskars val av semesterort (prop. 1977/78:98 s. 8). Skatten

avskaffades emellertid år 1993 då den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. I ett internationellt perspektiv ansågs skatten på ett otillbörligt sett gynna inhemsk turism. EU-rättsligt ansågs det inte heller möjligt att behålla skatten, åtminstone inte för resor inom unionen.

Under perioden den 1 mars 1989–den 31 december 1996 fanns det även en miljöskatt på inrikesflyg. Skatten togs ut enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik och baserades på uppgifter om bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittlig flygsträcka. EU-domstolen konstaterade emellertid i ett avgörande (mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket, REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning. Den stred därmed mot det då gällande mineraloljedirektivet (numera ersatt av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, förkortat energiskattedirektivet). EU-domstolen slog också fast att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det ett direkt och oskiljbart samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenande ämnen som släpps ut vid denna förbrukning. Domen ledde till att Sverige tvingades betala tillbaka skatt som tagits ut efter EU-inträdet.

Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Skatten var schablonmässigt utformad och skulle tas ut med 94 kronor per passagerare som reste till en destination inom Europa och med 188 kronor per passagerare som reste till en annan destination. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Ikraftträdandebestämmelsen behövdes för att flygningar till och från vissa orter var undantagna från beskattning på ett sätt som krävde statsstödsgodkännande från EU-kommissionen innan lagen fick sättas i kraft. Innan ett sådant godkännande hade erhållits föreslog den dåvarande regeringen i budgetpropositionen för år 2007¹ att lagen skulle utgå och riksdagen följde regeringens förslag.

¹ Prop. 2006/07:1 volym 1.

3.3 Förändringar av klimatet

Den globala uppvärmningen fortsätter och forskning visar att den till största delen kan knytas till människans aktiviteter. Enligt FN:s klimatpanel (Intergovernmental Panel on Climate Change, förkortad IPCC) är människans påverkan på klimatsystemet tydlig.² Den anses uppenbar utifrån stigande halter av växthusgaser i atmosfären, positiv strålningsdrivning, observerad uppvärmning samt via förståelsen av klimatsystemet. Atmosfären och världshavet har blivit varmare, mängden snö och is har minskat, havsnivåerna har stigit och halten av växthusgaser har ökat. Förutom ändringar i temperatur och snö/is påverkas också nederbördsförhållanden. Observationer visar att nederbörden har ökat över land på norra halvklotet under 1900-talet. Vidare har förändrade mönster för extrema väder- och klimathändelser observerats sedan omkring år 1950.

Uppvärmningen av klimatsystemet är otvetydig. Den globala medeltemperaturen har ökat med i genomsnitt 0,85 grader mellan åren 1880 och 2012. De senaste tre decennierna har varit varmare vid jordytan än samtliga tidigare årtionden sedan år 1850. På norra halvklotet är de senaste tre decennierna sannolikt den varmaste 30-årsperioden under de senaste 1 400 åren.

Koncentrationen av koldioxid, metan och dikväveoxid (lustgas) i atmosfären har ökat till nivåer som inte har förekommit under åtminstone de senaste 800 000 åren. Koldioxidhalten har ökat med 40 procent sedan förindustriell tid, främst genom utsläpp från fossila bränslen och i andra hand på grund av nettoutsläpp från förändrad markanvändning. Världshavet har tagit upp ungefär 30 procent av människans utsläpp av koldioxid med havsförurning som följd.

De scenarier som i dag används för att bedöma framtida klimatförändringar visar på en fortsatt uppvärmning och förändringar i alla delar av klimatsystemet till följd av ökade växthusgashalter.³ Scenarierna visar att den globala medeltemperaturen ökar i inter-

² Avsnittet bygger i sin helhet på IPCC:s femte samlade utvärdering om klimatets förändringar (Assessment Report 5 – AR5). AR5 består av tre delrapporter och en syntesrapport som publicerats under åren 2013 och 2014.

³ Forskare världen över har utvecklat nya scenarier för klimatpåverkan, så kallade RCP-scenarier (Representative Concentration Pathways), för att ge information om klimatförändringarna vid olika halter av växthusgaser i atmosfären. Klimatscenarier för framtida klimat grundas bland annat på olika antaganden om hur stora utsläppen kan komma att bli i framtiden.

vallet 3,2–5,4 grader mot slutet av detta sekel om utsläppen fortsätter att stiga i samma takt som i dag. Klimatförändringarna går att begränsa men detta kräver omfattande minskningar av koldioxidutsläppen och andra växthusgaser.

3.4 Flygets påverkan på klimatet

Flygets andel av den totala antropogena klimatpåverkan på global nivå har uppskattats till cirka 4,9 procent år 2005. Osäkerheten är dock stor och påverkan bedöms med 90 procents sannolikhet ligga i intervallet 2–14 procent.⁴ I och med att flyget använder fossila bränslen innebär förbränningen att alla flygningar har en påverkan på klimatet genom utsläpp av koldioxid. Men flygets klimatpåverkan är mer omfattande än så. Utsläppen av vattenånga, kväveoxider, svaveldioxid och sot påverkar också klimatet. Kväveoxider bidrar till bildandet av ozon, vilket ökar klimatpåverkan. Kväveoxider minskar också mängden metan, vilket minskar klimatpåverkan. Utsläpp av partiklar i form av sot ökar klimatpåverkan medan utsläppen av svaveldioxid, som i sin tur bildar sulfatpartiklar, minskar klimatpåverkan. Dessutom kan partiklarna fungera som kondensationskärnor vid bildandet av moln. Denna klimatpåverkan är osäker. Utsläppen av vattenånga kan ge upphov till kondensationsstrimmor och bildandet av cirrusmoln vilket sammantaget bedöms öka klimatpåverkan.⁵

För att jämföra flygets totala klimatpåverkan med påverkan från enbart koldioxid kan olika mått användas. Genom att multiplicera koldioxidutsläppen med en faktor på 1,7⁶ eller 1,9⁷ kan klimateffekten av de samlade utsläppen samt effekter av kondensstrimmor och påverkan på cirrusmoln uttryckas i form av koldioxid-ekvivalenter.

Dessa värden är dock aggregerade för flyget som helhet. Flygets klimatpåverkan varierar emellertid med var (geografiskt och höjd-

⁴ Lee, D. S., et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

⁵ Lee, D. S., Aviation and Climate Change: The Science, in Gössling, S. & Upham, P. eds., Climate change and aviation, Issues, Challenges and solutions, s. 33, 2009.

⁶ Azar, C., & Johansson, D., Valuing the non-CO2 climate impacts of aviation, 2012.

⁷ Lee, D. S., Lee et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

mässigt) och när (tid på året och dygnet) utsläppen sker och på vilken höjd flygningen sker.⁸ Svenskt inrikesflyg flyger sällan på höjder där kondensstrimmor och cirrusmoln skapas.⁹ Effekten från utsläpp av partiklar och kväveoxider finns dock även för inrikesflyg. En försiktighetsprincip bör därför tillämpas och inrikes jet-drivet inrikesflyg räknas upp med en faktor på 1,5.¹⁰

Flygandet har ökat mycket kraftigt och sedan år 1990 har de globala utsläppen av koldioxid från luftfart ökat från cirka 330 miljoner ton till 640 miljoner ton år 2005.¹¹ Om inga åtgärder vidtas kan klimatpåverkan från flyget enligt olika scenarier komma att öka med 1,9–4,5 gånger från år 2005 till år 2050.¹² Flygtrafik inom EU står för cirka 35 procent av de globala utsläppen från luftfarten.¹³

I Sverige har antalet inrikesresor med flyg per person och år minskat något sedan år 1990 medan antalet utrikes flygresor har ökat kraftigt under perioden 1980–2015, från 0,65 till 1,36 avresor från Sverige per invånare, vilket framgår av figur 3.1.

⁸ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2015, Rapport 2015:4.

⁹ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4.

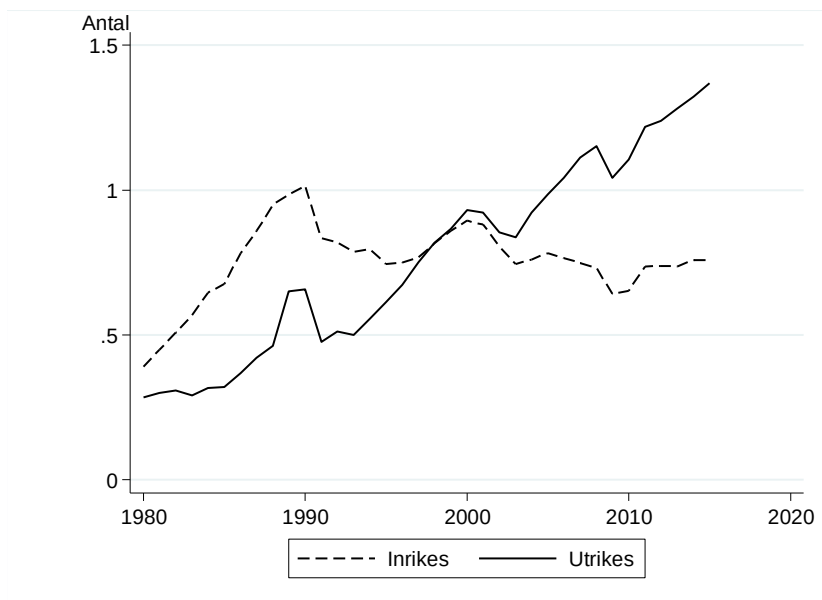
¹⁰ Karyd, A., Underlagsrapport Effektsamband för luftfart, Delrapport: tillämpning av ASEK-värden mm, 2014.

¹¹ Lee, D. S., et al., Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation, Atmospheric Environment 44, 4678–4734, 2010.

¹² Lee, D. S., Aviation Greenhouse Gas Emissions, i Aviation's Contribution to Climate Change, ICAO Environmental Report, 2010.

¹³ IPCC 2014. Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change, Working Group III, Fifth Assessment Report, s. 646.

Figur 3.1 Antal flygresor per invånare år 1980–2015 från flygplatser i Sverige



Källa: Bearbetad data om antal passagerare från Transportstyrelsen, befolkningsmängd från SCB och utredningens egna beräkningar.

Utsläppen från svenska invånares flygresande, där både inrikes och utrikes resor ingår, uppgick till cirka 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2014.¹⁴ Utsläppen av koldioxidekvivalenter från personbilar i Sverige uppgick år 2014 till 10,6 miljoner ton.¹⁵ Klimatpåverkan från svenska invånares resande med inrikesflyg och utrikesflyg motsvarar 1,2 ton koldioxidekvivalenter per person, varav drygt 90 procent härrör från utrikesflyg. Klimatpåverkan från svenska invånares internationella flygresande har ökat med 2 procent per år eller 61 procent från år 1990 till år 2014.¹⁶ Om utsläppen av växt-

¹⁴ Kamb, A. et al., Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola, 2016.

¹⁵ Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets webbsida www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/

¹⁶ Kamb, A. et al., 2016, Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola.

husgaser som ingår i den officiellt rapporterade svenska statistiken minskar med 85 procent till år 2045 i enlighet med Miljömålsberedningens förslag (se avsnitt 3.7.3), och klimatpåverkan från svenska invånares internationella flygresande fortsätter att öka med 2 procent per år, riskerar klimatpåverkan från internationellt flygresande att överskrida de officiellt rapporterade utsläppen före år 2040.¹⁷

3.5 Internationellt klimatarbete

3.5.1 FN:s klimatkonvention

Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change, förkortad UNFCCC), förkortad klimatkonventionen, antogs i samband med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro år 1992. Regelverket trädde i kraft den 21 september 1994 och utgör basen för det internationella samarbetet inom klimatområdet. Konventionens långsiktiga mål är att stabilisera halterna av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet. Klimatkonventionen är en ramkonvention och som sådan innehåller den inga bindande krav på minskade utsläpp. De så kallade Annex I-länderna (OECD-länderna samt länderna i det forna östblocket) uppmanas dock att stabilisera sina utsläpp av växthusgaser på 1990 års nivå och de måste rapportera sina utsläpp årligen.

Klimatkonventionen ligger till grund för Kyotoprotokollet, som är en internationell överenskommelse, som slöts i Kyoto, Japan, i december 1997 och som trädde i kraft i februari 2005. Till skillnad från klimatkonventionen är protokollet ett bindande dokument, som bland annat innehåller åtaganden för industriländerna om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 5,2 procent från år 1990 till perioden 2008–2012.¹⁸ I december 2012 beslutade konventionens parter om en andra åtagandeperiod som sträcker sig till år 2020.

I de begränsnings- och minskningsmål som är fastlagda i Kyoto-protokollet ingår utsläpp från inrikesflyg, men inte utsläpp från

¹⁷ A.a. s. 14–15.

¹⁸ De länder som återfinns i Kyotoprotokollets Annex B.

utrikesflyg. I stället åläggs parterna i artikel 2.2 i protokollet att sträva efter att begränsa eller minska utsläpp av växthusgaser som inte omfattas av Montrealprotokollet¹⁹ från flygbränslen genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen (International Civil Aviation Organization, förkortad Icao). Icao är det FN-organ som hanterar flygsektorn. Icao skapades år 1944 genom Chicagokonventionen (konvention angående internationell civil luftfart som undertecknades i Chicago den 7 december 1944).²⁰

3.5.2 FN:s hållbarhetsmål och Parisavtalet

I september 2015 antog FN 17 globala hållbarhetsmål. Världens länder har åtagit sig att från och med den 1 januari 2016 till år 2030 leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Mål 13 är att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Vid FN:s klimatmöte (COP21) i Paris i december 2015 enades deltagande stater om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal – Parisavtalet – som ska träda i kraft år 2020. Det innebär att alla länder är överens om att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader samt att länder successivt ska skärpa sina åtaganden. Under Parisavtalet lämnar varje land in en plan för hur mycket och på vilket sätt de ska minska sina utsläpp. Länderna har även kommit överens om att samlas var femte år för att se över hur långt de nationella planerna har genomförts och hur målsättningarna kan stärkas.

EU:s medlemsstater beslutade att godkänna Parisavtalet vid ett rådsmöte den 30 september 2016 och Sveriges riksdag beslutade att godkänna avtalet den 12 oktober 2016.

¹⁹ Montrealprotokollet (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) hör till Wienkonventionen som är en global konvention om åtgärder för att förhindra utsläpp av ämnen som bryter ner ozonskiktet. Protokollet är en överenskommelse om att vidta åtgärder för att minska produktionen och förbrukningen och därmed utsläpp av CFC och haloner, de två viktigaste grupperna av ozonförstörande ämnen. Montrealprotokollet trädde i kraft år 1989.

²⁰ Icao har för närvarande 191 medlemmar. Icao:s generalförsamling träffas vart tredje år. Varje medlem har en röst.

3.5.3 Icao:s och Iata:s²¹ målsättningar inom klimatområdet

År 2010 enades då samtliga 190 medlemsländer i Icao om en resolution för att hantera flygets klimatpåverkan. Resolutionen innehåller tre övergripande mål: förbättrad bränsleeffektivitet, koldioxidneutral tillväxt från år 2020 och en global standard för koldioxidutsläpp.

Flygbranschen har genom Iata enats om målet koldioxidneutral tillväxt från år 2020 och att halvera nettoutsläppen av koldioxid år 2050 jämfört med år 2005.

I oktober år 2016 beslutade Icao om att införa ett globalt styrmedel för koldioxidutsläpp för internationellt flyg. Beslutet innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020-års nivå. Eventuella ökade koldioxidutsläpp utöver detta ska kompenseras genom att flygföretagen måste köpa utsläppskrediter. Se vidare avsnitt 8.5.

3.6 EU:s klimatarbete

EU:s långsiktiga mål är att minska utsläppen av växthusgaser med 80–95 procent till år 2050. Under år 2014 beslutade EU om ett ramverk för klimat- och energipolitiken från år 2021 till år 2030, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser år 2030 ska ha minskat med minst 40 procent jämfört med år 1990. Arbetet med att genomföra klimatramverket har påbörjats. Under år 2015 lade kommissionen fram ett förslag om en översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS) för perioden 2021–2030 och förhandlingar har inletts. I juli 2016 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna för utsläppsminskningar i de sektorer som inte omfattas av EU ETS för perioden 2021–2030.²² Förslaget utgör tillsammans med EU ETS och ett förslag

²¹ International Air Transport Association.

²² Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energionion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen (KOM (2016) 482 slutlig).

till förordning som inkluderar växthusgaser för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk, genomförandet av EU:s övergripande klimatmål till år 2030 och åtagande under Parisavtalet.

3.6.1 EU:s klimatmål till år 2020

För att bidra till de globala utsläppsminskningarna antog EU år 2008 ett klimat- och energipaket varigenom medlemsländerna enades om att sänka utsläppen med i genomsnitt 20 procent till år 2020.

Genom klimat- och energipaketet antog EU fyra mål som ska vara uppfyllda år 2020. Dessa brukar förkortas 20-20-20. EU ska

- minska växthusgasutsläppen med minst 20 procent, jämfört med 1990 års nivåer,
- sänka energiförbrukningen med 20 procent,
- höja andelen förnybar energi till 20 procent av all energikonsumtion, och
- höja andelen biobränsle för transporter till 10 procent.

Förnybar energi är energi som kommer från icke-fossila källor. Det är bland annat energi från vind, sol, vattenkraft och biobränsle.

Klimatdelen i paketet, det vill säga ambitionen att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, innehåller ändrade regler för EU ETS, nya regler om minskade utsläpp för branscher som inte omfattas av utsläppshandeln och en ansvarsfördelning för utsläpp av växthusgaser. Fördelningen av utsläpp av växthusgaser mellan EU-länderna baseras på ländernas ekonomiska utvecklingsnivå. Det innebär att EU:s rikare länder ska minska sina utsläpp mer än EU:s fattigare länder, som till viss del kan öka sina utsläpp. Målen har omvandlats till nationell nivå så att varje medlemsstat kan följa sina framsteg.

Sverige har ett bindande mål enligt det så kallade ansvarsfördelningsbeslutet inom EU för den del av utsläppen som inte omfattas av EU ETS. Målet är att minska utsläppen med 17 procent till år 2020 jämfört med år 2005 med årliga utsläppsmål på vägen dit. I budgetpropositionen för år 2017 bedömer regeringen att EU samlat kommer att överträffa målet om att minska utsläppen med

20 procent till år 2020 jämfört med år 1990. Vidare framgår av samma proposition att Sverige med god marginal kommer att nå sitt åtagande om att minska utsläppen till år 2020 med 17 procent jämfört med år 2005 i verksamheter som inte ingår i EU ETS.²³

3.6.2 EU:s klimatmål till år 2030

EU har fortsatt att sätta långsiktiga mål för sitt klimatarbete. I januari 2014 lade kommissionen fram ett meddelande om ett klimat- och energipaket för perioden 2020–2030²⁴ och i oktober 2014 enades Europeiska rådet om EU:s klimat- och energipaket fram till år 2030.²⁵ Rådet antog också slutsatser och godkände fyra viktiga mål.

Ett av de mål klimat- och energipaketet innehåller är att EU till år 2030 ska minska växthusgasutsläppen med 40 procent jämfört med år 1990. Målet ska nås genom att utsläppen inom EU ETS minskas med 43 procent till år 2030 jämfört med år 2005 och genom att utsläppen utanför den handlande sektorn minskas med 30 procent under samma tidsperiod.

EU:s arbete med att reducera utsläppen av klimatgaser hanteras i EU ETS samt av respektive medlemsstat när det gäller utsläpp från de sektorer som ligger utanför i handelssystemet.

3.6.3 EU:s system för handel med utsläppsätter

EU ETS är en viktig del i arbetet mot klimatförändringar. Den första och andra handelsperioden, åren 2005–2007 respektive åren 2008–2012, har avslutats och den tredje handelsperioden, åren 2013–2020, pågår. Den 15 juli 2015 presenterade kommissionen ett förslag till reformering av handelssystemet för kommande handelsperiod, åren 2021–2030.²⁶

²³ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 35.

²⁴ EU-kommissionens meddelande: En klimat- och energipolitisk ram för perioden 2020–2030 (KOM(2014)15 slutlig).

²⁵ European Council (23 and 24 October 2014) – Conclusions, ST 169 2014 COR 5.

²⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar (KOM(2015) 337 final).

De grundläggande reglerna om EU ETS finns i det så kallade handelsdirektivet.²⁷ Flyget fördes in i systemet genom det så kallade flygutsläppsdirektivet.²⁸

Handelsdirektivet har ändrats flera gånger. Den senaste ändringen innebär en rad ändringar för flyget som gäller åren 2013–2020 i väntan på en internationell överenskommelse om ett globalt marknadsbaserat system för utsläpp från internationell luftfart, bland annat undantas flygningar utanför EES från EU ETS till och med år 2016.²⁹

Den 6 oktober 2016 fattade Icao:s generalförsamling beslut om hur ett globalt marknadsbaserat system för utsläpp från internationell luftfart ska vara utformat och hur det ska fungera. Avtalet börjar gälla år 2021. Det inleds med en frivillig fas och blir obligatoriskt år 2027, se vidare avsnitt 8.5.

Handelsdirektivet har i Sverige genomförts genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Därutöver finns det myndighetsföreskrifter på området och flera EU-förordningar som gäller som svensk lag.

Innebörden av handelssystemet

EU ETS omfattar utsläpp av koldioxid från specificerade industrigrenar, förbränningsanläggningar och flygoperatörer. Syftet med handelssystemet är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen. Utsläpp av växthusgaser från flygverksamhet får inte ske, om inte en godkänd övervakningsplan finns.

Utsläppshandeln omfattar i grunden flygningar inom EES samt flygningar med avgång i EES-land och ankomst i länder utanför EES eller omvänt. Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 omfattas dock inte flygningar som går till och från länder utanför EES av EU ETS under åren 2013–2016.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG).

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Enligt bilaga 1 till handelsdirektivet gäller även andra undantag för flyget. Bland annat undantas flygningar vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram, flygningar för militära ändamål som genomförs med militära luftfartyg samt flygningar i tull- eller polistjänst, skolflygningar och flygningar som genomförs av en verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period eller vars utsläpp från flygningarna understiger 10 000 ton per år.

För att täcka utsläppen av växthusgaser tilldelas verksamhetsutövarna utsläppsrätter. Olika utsläppsrätter används beroende på om verksamhetsutövarna bedriver en stationär anläggning eller flygverksamhet.

I handelsdirektivet finns ett tak för hur mycket växthusgaser flygsektorn får släppa ut från och med januari 2013. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska tilldelas luftfartygsoperatörer motsvarar 95 procent av de historiska luftfartsutsläppen multiplicerat med det antal år som handelsperioden omfattar. Inom utsläppstaket tilldelas och köper verksamhetsutövare utsläppsrätter. Ett företag som släpper ut mindre koldioxid än vad det har utsläppsrätter för, kan sälja sitt överskott. För flygsektorn sker gratis tilldelning av utsläppsrätter utifrån tonkilometer,³⁰ det vill säga det antal ton som transporteras, multiplicerat med transportsträckan i kilometer. 85 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis, medan resterande 15 procent auktioneras ut. Verksamhetsutövarna ska årligen redovisa sina utsläpp av koldioxid samt överlämna utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som verksamheten orsakat.

Till följd av en frikostig tilldelning av billiga utsläppsrätter, lågkonjunktur och en del vidtagna åtgärder i syfte att minska utsläppen har ett stort överskott av utsläppsrätter byggts upp under de senaste åren. Priset på utsläppsrätter har sjunkit från, som högst, 30 euro till cirka 4 euro per ton koldioxid hösten 2016. För att begränsa överskottet av utsläppsrätter beslutade EU under år 2015 att införa en reserv för att stabilisera marknaden från och med år 2019. Sverige har hittills haft ett överskott av utsläppsenheter varje

³⁰ Tonkilometer är ett mått på hur effektivt luftfartygsoperatören transporterar gods eller passagerare under en flygning.

år, och förväntas även ha det fram till år 2020. I budgetproposition för år 2016 föreslog regeringen att överskottet av utsläppsenheter för år 2013 skulle tas bort och det kan därmed inte användas på marknaden.³¹ Riksdagen följde regeringen. Regeringen har även tagit initiativ till en utsläppsbroms för att köpa in och annullera utsläppsrätter inom EU ETS.³²

3.7 Sveriges klimatpolitik

3.7.1 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmål som Sveriges riksdag har beslutat om. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Det är utformat i enlighet med FN:s klimatkonvention.³³ Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet uppnås.³⁴

Riksdagen beslutade år 2009 om en precisering av miljökvalitetsmålet i ett temperaturmål och ett koncentrationsmål.³⁵ Temperaturmålet anger att Sverige ska verka internationellt för att den globala temperaturökningen begränsas till maximalt två grader jämfört med den förindustriella nivån. Koncentrationsmålet anger att den svenska klimatpolitiken ska verka för en långsiktig stabilisering av halterna av växthusgaser i atmosfären till högst 400 miljondelar (ppm) koldioxidekvivalenter. Koncentrationsmålet har en koppling till temperaturmålet genom att det anger mer än 66 procents sannolikhet för att nå tvågradersmålet.

Den nuvarande energi- och klimatpolitiken finns till stor del samlad i ett par propositioner med det gemensamma namnet ”En

³¹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 31 f.

³² Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 112.

³³ Se prop. 1997/98:145.

³⁴ Se prop. 2009/10:155.

³⁵ Bakgrunden redovisas i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162).

sammanhållen energi- och klimatpolitik” (prop. 2008/09:162–163), vilka antogs av riksdagen år 2009.

Ett etappmål har satts upp som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent till år 2020 jämfört med nivån år 1990. Målet gäller de sektorer som inte omfattas av EU ETS. För de verksamheter som omfattas av EU ETS bestäms ambitionen för minskningen av utsläppen gemensamt inom EU och inom ramen för EU ETS.

I budgetpropositionen för år 2017 gör regeringen bedömningen att ”utvecklingen mot miljö kvalitetsmålet är negativ och att ytterligare insatser behövs för att vända trenden så att miljö kvalitetsmålet kan nås. För att målet ska nås behövs tillräckligt stora utsläppsreduktioner globalt, vilket kräver internationellt samarbete. Sverige och andra rika länder har enligt klimatkonventionen ett särskilt ansvar för att ta ledningen i klimatarbetet så att det globala målet kan nås.”³⁶

3.7.2 Långsiktiga klimatmål i Sverige

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) presenterar regeringen visionen att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Genom denna inriktning ska Sverige bidra till de globala utsläppsreduktioner som behövs på lång sikt.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag till en färdplan för ett Sverige utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050.³⁷ I rapporten analyseras hur Sverige ska kunna nå målvisionen att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050.

³⁶ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 20 s. 34.

³⁷ Naturvårdsverket, Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050, Rapport 6537, december 2012.

3.7.3 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

År 2014 gav regeringen Miljömålsberedningen i uppdrag att föreslå ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig svensk klimatpolitik.³⁸ I parlamentarisk enighet har beredningen i betänkandet Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (SOU 2016:21) föreslagit följande.

- Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär en tidigareläggning och precisering av den tidigare visionen om nettonollutsläpp till år 2050.
- Senast år 2045 ska utsläppen från verksamheter på svenskt territorium, i enlighet med Sveriges internationella växthusgasrapportering, vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung där rimliga alternativ saknas räknas som en åtgärd (CCS).
- För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler.
- Målet år 2045 förutsätter höjda ambitioner i EU ETS.

Miljömålsberedningen bedömer att det långsiktiga målet för utsläppsbegränsningar i Sverige till år 2045 bör gälla utsläpp från alla verksamheter i Sverige, både de som ingår i EU ETS och de som ligger utanför handelssystemet. Utsläpp från internationella transporter inom sjöfart och flyg kan däremot inte enligt Miljömålsberedningen i dagsläget inkluderas i målet utan måste hanteras separat.

Miljömålsberedningen konstaterar vidare i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), att flyget står för en växande andel av de globala utsläppen och att utsläppen förväntas öka kraftigt till år 2050 om inga åtgärder vidtas. Beredningen är därför enig om att ytterligare åtgärder behövs och bedömer att även flyget ska bära kostnaderna för sina utsläpp och klimatpåverkan, varför utsläpp från internationellt flyg skyndsamt bör omfattas av internationella överenskommelser. I betänkandet anges att Sverige

³⁸ Dir. 2014:165.

ska vara pådrivande inom Icao och EU för internationella lösningar men i väntan på globala överenskommelser bör EU kunna vidta fler åtgärder för att minska utsläppen från flyg.

Åtgärder och styrmedel som kan användas för att minska utsläppen från utrikes flyg kan enligt Miljömålsberedningen vara ekonomiska styrmedel för att prissätta flygets klimatpåverkan, en strategi för hållbara bränslen inom flygsektorn och investeringar i mer miljöanpassade alternativ till flygresor.³⁹

Regeringen planerar att i början av år 2017 presentera en proposition om ett klimatpolitiskt ramverk, som tar sin utgångspunkt i Miljömålsberedningens förslag.⁴⁰

3.8 De svenska närings-, transport- och regionalpolitiska målen

3.8.1 Målet för näringspolitiken

Målet för den svenska näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Det är ett tydligt sysselsättningsmål som styr näringspolitiken. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka så mycket att Sverige når lägst arbetslöshet i EU år 2020.⁴¹

3.8.2 Transportpolitikens mål

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2008/09:93). Det övergripande målet har brutits ner i ett hänsynsmål och ett funktionsmål.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemet och dess användning ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt samt

³⁹ För en mer utförlig beskrivning av möjliga styrmedel och åtgärder inom flyget, se SOU 2016:47 s. 395–402.

⁴⁰ Prop. 2016/17:1 s. 85.

⁴¹ Uppgifterna är hämtade från regeringskansliets hemsida www.regeringen.se, den 26 september 2016.

bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Enligt preciseringen av hänsynsmålet ska transportsektorn bidra till att miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. Syftet med denna precisering är att transportsystemet ska tillgodose en god tillgänglighet samt tillgodose behovet av resor och transporter på ett sätt som stimulerar till mer klimatsmarta, energieffektiva och säkra lösningar.

Första delen av preciseringen gäller samtliga trafikslag och tydliggör att transportsektorn bär ett ansvar för att tillsammans med andra sektorer bidra till uppfyllande av klimatmålet. Brutet beroende av fossila bränslen är ett långsiktigt, inte tidsatt mål. Den andra delen av målet om en fossiloberoende fordonsflotta avser vägtrafik och kan ses som en följd av den första delen.⁴²

Funktionsmålet innebär att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska även vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. De preciseringar som närmare definierar vad funktionsmålet innebär tar fasta på att transportpolitikens mål ska vara att skapa möjligheter och förutsättningar för att medborgare och näringsliv ska kunna göra hållbara transportval.

3.8.3 Målet för regional tillväxt

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

Regeringen har en strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft åren 2015–2020 som ska bidra till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. I strategin beskrivs regeringens prioriteringar samt de verktyg och processer som behövs i det regionala tillväxtarbetet. Regeringens prioriteringar är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

Strategin beskriver även samhällsutmaningar på fyra områden – demografisk utveckling, globalisering, klimat, miljö och energi samt

⁴² Se utredningen om fossilfri fordonstrafiks betänkande Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84).

social sammanhållning – som alla påverkar Sveriges regioner och det regionala tillväxtarbetet. De identifierade prioriteringarna ska bidra till att möta samhällsutmaningarna och ta tillvara dess möjligheter.⁴³

3.9 EU-rätt

Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna.

3.9.1 Beskattning av flygbränsle

Av Chicagokonventionen från 1944 följer att användningen av flygbränsle inte får beskattas inom den internationella flygtrafiken. Beskattning av flygbränsle för internationell luftfart förbjuds även i en mängd bilaterala luftfartsavtal och enligt den internationella luftfartsorganisationen Icao:s policy.

I EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG) ges ramarna för medlemsstaternas möjligheter att beskatta flygbränsle. Enligt artikel 14.1.b i direktivet ska medlemsstaterna skattebefria flygbränsle som används för annan luftfart än privat nöjesflyg. Medlemsstaterna har dock möjlighet att beskatta bränsle som används för inrikesflyg. Genom bilaterala avtal kan medlemsstaterna inom EU också komma överens om att beskatta bränsle som används för flyg inom unionen. Energiskattedirektivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredje land.

I energiskattedirektivet definieras privat nöjesflyg som användning av ett flygplan av dess ägare eller av den fysiska eller juridiska person som har nyttjanderätt till flygplanet antingen via förhyrning eller på annat sätt, för andra än kommersiella ändamål och särskilt andra ändamål än transport av passagerare eller varor eller för tillhandahållande av tjänster mot ersättning eller för offentliga myndigheters räkning (artikel 14.1.b andra stycket).

Som framgår i avsnitt 3.2 fanns det i Sverige under perioden den 1 mars 1989–den 31 december 1996 en miljöskatt på inrikesflyg

⁴³ Uppgifterna är hämtade från regeringskansliets hemsida www.regeringen.se, den 26 september 2016.

som baserades på utsläpp av kolväten, kväveoxider och koldioxid. EU-domstolen konstaterade emellertid i mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket (REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning, vilket stred mot det då gällande mineraloljedirektivet, numera ersatt av energiskattedirektivet. Domstolen ansåg att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns det ett direkt och oskiljaktigt samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenade ämnen som släpps ut vid denna förbrukning.

Energiskattedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. De nu gällande reglerna om beskattning av flygbränsle innebär att bränsle som förbrukas i luftfartyg skattebefrias om luftfartyget inte används för privat ändamål.⁴⁴ Flygfotogen, som till övervägande del används inom kommersiell verksamhet, får köpas in skattefritt om det tankas direkt in i luftfartyget från den skattskyldige.⁴⁵ Alternativt kan förbrukaren vara godkänd som skattebefriad förbrukare och av den anledningen köpa in flygfotogen skattefritt.⁴⁶ Den skattskyldige har i båda fallen avdragsrätt för skatten, vilket även gäller om denne själv förbrukar flygfotogen för angivet ändamål. Skattefriheten för annat bränsle än flygfotogen, dock inte annan bensin än flygbensin, åstadkoms genom ett återbetalningssystem.⁴⁷

Den 1 juli 2015 begränsades de svenska reglerna på grund av att skattebefrielsen för flygbränsle hade kommit att få för stort tillämpningsområde i svensk rätt. Detta var en följd av EU-domstolens avgöranden i målen C-79/10 och C-250/10 där domstolen kommit fram till att endast bränsle som förbrukas vid transport av passagerare eller gods mot ersättning eller utförande av tjänster som sker direkt mot ersättning ska skattebefrias.⁴⁸ För att anpassa den svenska lagstiftningen till EU-rätten infördes en definition av vad som avses med användning av luftfartyg för privat ändamål i 1 kap. 11 § LSE.⁴⁹

⁴⁴ 6 a kap. första stycket 5 a och 9 kap. 3 § 4 LSE.

⁴⁵ 7 kap. 1 § 4 LSE.

⁴⁶ 8 kap. 1 § LSE.

⁴⁷ 9 kap. 3 § 4 LSE.

⁴⁸ C-79/10 Systeme Helmholtz GmbH mot Hauptzollamt Nürnberg och C-250/10 Haltergemeinschaft LBL GbR mot Hauptzollamt Düsseldorf.

⁴⁹ Prop. 2014/15:40, bet. 2014/15:SkU12, rskr. 2014/15:133.

Den nya bestämmelsen innebär att begreppet ”privat ändamål” har blivit vidare och därmed att skattebefrielsen för bränsle som förbrukas i luftfartyg är mer begränsad jämfört med tillämpningen före den 1 juli 2015. Med användning av luftfartyg för privat ändamål avses enligt 1 kap. 11 § LSE annan användning än

1. transport av passagerare eller varor mot ersättning eller tillhandahållande av andra tjänster mot ersättning
2. offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning
3. frivilliga försvarsorganisationers användning
4. sjöräddning, brandövervakning och liknande verksamhet, eller övning och utbildning för sådan verksamhet, som utförs av ideella organisationer, eller
5. yrkesmässigt fiske.

I Sverige gäller även att de bränslen som förbrukas i flygplan är mervärdesskattebefriade.⁵⁰

3.9.2 EUF-fördragets regler om statligt stöd

Möjligheten att nationellt fritt utforma bestämmelser som innebär att flygresor beskattas begränsas av EU-rätten. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller konkurrensregler som syftar till att skydda den inre marknaden, så att konkurrensen på denna inte snedvrids. Reglerna ska förhindra att medlemsstaterna deltar i en kostsam bidragskapplöpning som i längden skulle vara ekonomiskt ohållbar för enskilda medlemsstater och påverka den gemensamma europeiska konkurrenskraften negativt. Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier:

⁵⁰ Enligt 3 kap. 23 § 4 mervärdesskattelagen (1994:200) är omsättning av flygbensin och flygfotoen undantagen från skatteplikt.

- (i) stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion,
- (ii) stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- (iii) stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, och
- (iv) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Skattelättnader för en urskiljbar grupp företag har sedan länge ansetts som en sådan åtgärd som omfattas av statsstödsreglerna.⁵¹

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är som utgångspunkt otillåtna, men kommissionen kan godkänna sådana stöd efter en ingående granskning.⁵²

Förutsättningarna för kommissionen att godkänna ett statligt stöd finns framför allt i artikel 107.2 och 107.3.

I artikel 107.2 föreskrivs att visst stöd är förenligt med den inre marknaden. Här nämns exempelvis stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Om kraven för undantag enligt denna punkt är uppfyllda ska kommissionen alltså meddela undantag.

Vidare räknas i artikel 107.3 upp ett antal stödåtgärder som kan vara förenliga med den inre marknaden. Som exempel kan nämnas stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Bestämmelserna i artikel 107.3 ger kommissionen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av om en stödåtgärd ska godkännas eller inte. För att underlätta för medlemsstaterna att utforma sina stödåtgärder så att de är förenliga med den inre marknaden har kommissionen utfärdat en rad meddelanden och riktlinjer för vad den fäster vikt vid i sin bedömning av anmälda stödåtgärder.

⁵¹ Se exempelvis Tribunalens dom T-512/11 rörande en irländsk skatt på flygresor.

⁵² Närmare bestämmelser om granskningsförfarandet finns i artikel 108.2 och i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (numera artikel 108 i EUF-fördraget), ändrad genom rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 om ändring av förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget, (numera artikel 108 i EUF-fördraget).

Statsstödsreglerna vilar på ett system med förhandsgranskning. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Medlemsstaterna får inte införa detta slag av stödåtgärder förrän kommissionen granskat åtgärderna (genomförandeförbudet). Stöd som kommissionen betraktar som statligt stöd och som har lämnats utan att det har anmälts i förväg eller som har anmälts men genomförts innan det har godkänts, det vill säga står i strid med genomförandeförbudet, ska som regel betalas tillbaka.

För det fall medlemsstaten vägrar att följa kommissionens beslut kan kommissionen välja att väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med kännbara böter som följd. Genomförandeförbudet har av EU-domstolen ansetts ha så kallad direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar.⁵³

Sedan den 1 juli 2013 reglerar lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler återkrav av olagliga statsstöd. Den som har lämnat olagligt stöd, det vill säga stöd i strid med genomförandeförbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget, ska återkräva stödet och den som har tagit emot olagligt stöd ska betala tillbaka stödet, om inte återkrav eller återbetalning får underlåtas enligt unionsrätten (2–3 §§).

Under senare år har kommissionen försökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. Den 17 juni 2014 antog kommissionen den utvidgade allmänna gruppundantagsförordningen, förkortad GBER, varigenom vissa kategorier av stöd anses förenliga med EUF-fördraget under förutsättning att särskilda villkor uppfylls, se nedan. I dessa fall kan medlemsstaterna, på de villkor som anges i förordningen, införa åtgärder inom ramen för förordningen utan att behöva iaktta det normala förfarandet med föranmälan och kommissionens godkännande av åtgärderna. Det åligger dock medlemsstaterna att uppfylla förordningens övriga regler. Sedan år 2012 har det EU-rättsliga statsstödsregelverket setts över och varje enskild förordning, rambestämmelse, riktlinje och meddelande har kompletterats med krav på bland annat offentliggörande och publicering av information om stöd som överstiger en viss nivå. Bestäm-

⁵³ Se bland annat EU-domstolens dom den 11 december 1973 i mål 120/73 Lorentz. Se även prop. 2012/13:84 Olagligt statsstöd.

melserna i den allmänna gruppundantagsförordningen avseende detta trädde i kraft den 1 juli 2016. Information om stöd som beslutats efter detta datum ska finnas allmänt tillgängligt och sökbart på en nationell webbplats. För svenskt vidkommande tillhandahåller kommissionen en webbplats på vilken svenska stödgivande myndigheter ska ladda upp föreskriven information.⁵⁴

Statsstödsreglerna innehåller även krav på rapportering och registrering. Rapporteringskraven regleras närmare i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004. Registreringsskyldigheten innebär att medlemsstaten ska föra detaljerade register med information som är nödvändig för att fastställa att samtliga villkor i de aktuella rättsakterna är uppfyllda. Dessa register ska bevaras i tio år från den dag då stödet för särskilda ändamål beviljades eller det sista stödet beviljades enligt stödordningen.

3.9.3 EU-kommissionen om begreppet statligt stöd

För att klargöra innebörden av begreppet statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget meddelade EU-kommissionen den 19 september 2016 ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁵⁵ Syftet med tillkännagivandet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av statsstödsbegreppet, som tillsammans med anmälningskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och av de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna.

Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller och som nämns i föregående avsnitt. Således behandlar kommissionen begreppen företag och ekonomisk verksamhet, huruvida en eventuell stödåtgärd baseras på statliga medel/resurser och kan tillskrivas staten, huruvida en sådan åtgärd utgör en fördel för dem som omfattas av den, huruvida detta sker på ett selektivt

⁵⁴ Se EU-kommissionens webbplats

<https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home>.

⁵⁵ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.07.16, s 1).

sätt och huruvida åtgärden påverkar handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen.

När det gäller stöd via skattesystemet konstaterar kommissionen (avsnitt 5.4) att det står medlemsstaterna fritt att välja den ekonomiska politik som de anser vara lämpligast och särskilt att fördela skattebördan efter eget gottfinnande mellan de olika produktionsfaktorerna. Medlemsstaterna måste emellertid utöva dessa befogenheter i överensstämmelse med unionslagstiftningen vilket innebär att statsstödsreglerna måste följas även på skatteområdet.

3.9.4 Förutsättningarna för kommissionens prövning av ett stöds förenlighet med EUF-fördraget

En förutsättning för att kommissionen ska kunna godkänna ett statligt stöd är att det bidrar till att uppnå något av fördragets målsättningar. Fördelarna med stödet måste även uppväga nackdelarna som följer av snedvridningen av konkurrensen. Denna bedömning kallas avvägningstestet. Avvägningstestet består av tre delar. Ett väldefinierat mål av gemensamt intresse ska identifieras (likvärdighetsmål eller effektivitetsmål). Stödet ska vara utformat så att det bidrar till att målet nås (stödet ska ha incitamentseffekt). Slutligen ska de positiva effekterna av stödet överväga de negativa effekterna (stödet ska vara proportionerligt och inte mer konkurrenssnedvridande än nödvändigt).

Ett eventuellt stöd måste, för att kunna godkännas av kommissionen, skapa incitament för mottagaren att vidta andra åtgärder än vad mottagaren normalt gör inom ramen för sin verksamhet.

I sina meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser beskriver kommissionen hur den avser att tillämpa artikel 107.3 i EUF-fördraget. Innehållet i kommissionens meddelanden, riktlinjer och rambestämmelser utesluter inte att även annat stöd kan godkännas direkt med EUF-fördraget som grund. I praktiken försöker kommissionen dock få medlemsstaterna att utforma sina stödordningar i så nära anslutning till dessa som möjligt för att garantera lika-behandlingen mellan medlemsstaterna. Om kommissionen avviker från ett meddelande, en riktlinje eller rambestämmelse i ett enskilt fall måste skälen för detta klart anges. Om dessa skäl inte är förenliga med grunderna i aktuellt dokument kan beslutet komma att upphävas vid en eventuell domstolsprövning.

3.9.5 EU-kommissionens tidigare prövning av stöd i form av nedsatt flygskatt

Exempel på hur EU-kommissionen har prövat frågan om stöd i form av nedsatt flygskatt finns i två kommissionsbeslut som medger undantag från en tysk flygskatt till vissa tyska öar.⁵⁶ Undantagen från denna flygskatt har gjorts dels med hänvisning till kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (flygriktlinjerna),⁵⁷ dels utifrån Kommissionens riktlinjer för miljöskydd och energi 2014–2020⁵⁸ (förkortade EEAG). Av flygriktlinjerna följer att när det gäller stöd av social karaktär till luftfartstjänster kommer sådant stöd enligt riktlinjerna att anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.2 a) i fördraget, om följande kumulativa villkor är uppfyllda:

- a) Stödet måste i praktiken gagna slutkonsumenter.
- b) Stödet måste ha social karaktär, det vill säga det får i princip bara täcka vissa kategorier av passagerare som reser på en flyglinje (till exempel passagerare med särskilda behov som barn, personer med funktionshinder, låginkomsttagare, studenter och äldre). Om den berörda flyglinjen förbinder avlägsna områden, såsom yttersta randområden, öar och glesbygder, kan emellertid stödet täcka hela befolkningen i detta område.
- c) Stödet måste beviljas utan diskriminering med avseende på tjänsternas ursprung, oavsett vilket flygbolag som driver flyglinjen.

I det första av de två kommissionsbesluten förutsattes, i den del som stödet kopplades till de slutkonsumenter som var bosatta på öarna, att stödet i sin helhet fördes över till slutkonsumenterna. Detta säkerställdes genom att skattebeloppet tydligt skulle framgå av biljetterna och att flygoperatörerna skulle granska att enbart de socialt berättigade personerna fick del av det lägre biljettpriset. För

⁵⁶ EU-kommissionens beslut den 29 juni 2011, SA.32888 – Tyskland – Undantag från luftfartsskatt för flygningar av människor bosatta på öar och andra fall samt EU-kommissionens beslut den 19 december 2012, SA.32020 – Tyskland – Skattereduktion för flygningar till och från vissa Nordsjööar.

⁵⁷ EUT C 99, 4.4.2014, s. 3.

⁵⁸ Meddelande från Kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

att vara stödberättigad förutsattes att passageraren antingen var bosatt på öarna, att resan avsåg myndighetsutövning eller att resan var medicinskt motiverad. Av kommissionens beslut att godkänna stödet framgår även att det alternativa transportsättet (färjeförbindelser) inte kunde garantera tillräckliga förbindelser med fastlandet. Ytterligare ett villkor var att flygrutterna som omfattades inte omfattades av ett uppdrag avseende trafikplikt enligt artikel 16 i förordningen (EG) 1008/2008. Slutligen ställde kommissionen krav på att stödet utöver inrikesflygningar även skulle omfatta resor från öarna till andra destinationer inom EES-området.

För att stöd ska kunna godkännas enligt EEAG krävs att medlemsstaterna kan visa på miljönyttan av stödet. Medlemsstaterna måste även förklara vari marknadsmisslyckandet består. På miljöområdet är marknadsmisslyckandet typiskt sett att samhällets kostnader för en försämrad miljö inte får tillräckligt genomslag i företagets kostnader vilket leder till att för få eller otillräckliga utsläppsreducerande åtgärder vidtas i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

När det gäller miljöskatter anges att undantag för vissa företag från en miljöskatt i vissa fall indirekt kan bidra till miljömålet genom att det kan underlätta en allmänt högre nivå på miljöskatten. Kommissionen skriver att den vid en sådan statsstödsanmälan kommer att ta ställning till om skattelättnaderna är väl riktade och om det möjliggör en högre miljöskatt än vad som annars hade varit möjligt. Den medlemsstaten som ansöker om ett statsstödsgodkännande måste visa vilken påverkan stödet får på miljön och hur stödmottagarna påverkas. Eftersom flygskatt inte är en harmoniserad skatt på EU-nivå krävs att stödmottagarna betalar minst 20 procent av den nationella miljöskatten eller att företagen åtar sig att bidra till miljöskyddsmålen på ett motsvarande sätt.

Kommissionen har i sitt andra beslut om det aktuella stödet godkänt stöd även i de fall passagerarna inte var bosatta på öarna. I detta beslut godkändes stöd i form av en skattereduktion ned till 20 procent av flygskatten. Skattereduktionen godkändes eftersom den ansågs nödvändig för att Tyskland skulle kunna införa en nationell flygskatt (miljöskatt).

Tyskland hade då presenterat underlag som visade skattens påverkan på passagerarantalet respektive att flygbolagen inte kunde föra över skattehöjningen till konsumentledet, vilket då ansågs leda till ett

otillräckligt utbud av flygförbindelser till öarna. Skattenedsättningen beskrevs som nödvändig för att få igenom lagen i parlamentet.

3.9.6 Villkoren för sådant stöd som inte behöver föränmål

*Den allmänna gruppundantagsförordningen – GBER*⁵⁹

GBER innebär som nämns ovan att stödåtgärder är undantagna från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 och därmed från genomförandeförbudet, även om åtgärden måste anmälas i efterhand. I GBER anges ett trettiofem olika typer av stöd som kan beviljas utan föregående anmälan till kommissionen under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. GBER innehåller dels möjligheter till stöd för transport för personer bosatta på öar eller i områden som uppfyller förutsättningarna för att kunna få regionalstöd, dels möjligheter till undantag för miljöskatter.

Ett stöd som kan omfattas av GBER är enligt artikel 1 punkten 1 h) socialt stöd för transport för personer bosatta i avlägsna områden.

I ingressen (70) anges att stöd till luft- och sjötransport av människor är av social karaktär om det bidrar till att lösa problemet med kontinuerliga förbindelser för personer bosatta i avlägsna områden genom att minska vissa biljettkostnader för dem. Detta kan vara fallet i de yttersta randområdena, Malta, Cypern, Ceuta och Melilla, öar som ingår i en medlemsstats territorium samt i glest befolkade områden. Om ett avlägset område har förbindelser till EES genom flera transportrutter, inbegripet indirekta sådana, bör stöd vara möjligt för alla dessa rutter och för transport av samtliga transportföretag som bedriver trafik på dessa rutter. Stöd bör beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst, som kan innefatta reguljära förbindelser, charterförbindelser och lågpristjänster.

Vidare föreskrivs i artikel 51 i GBER följande.

⁵⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187/1, 26.06.14, s 1).

1. Stöd för luft- och sjötransport av personer ska anses vara förenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107.2 a i fördraget och ska undantas från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i fördraget, om villkoren i artikeln och i kapitel I är uppfyllda.
2. Hela stödet ska ges till förmån för slutkonsumenter som är permanent bosatta i avlägsna områden.
3. Stöd ska beviljas för persontransporter på en rutt som förbinder en flygplats eller hamn i ett avlägset område med en annan flygplats eller hamn inom EES.
4. Stödet ska beviljas utan diskriminering med avseende på transportföretagets identitet eller typ av tjänst och utan begränsningar i fråga om den exakta rutten till eller från det avlägsna området.
5. De stödberättigande kostnaderna ska utgöras av priset för en returbiljett från eller till det avlägsna området, inklusive samtliga skatter och avgifter som transportföretaget tar ut av konsumenten.
6. Stödnivån får inte överskrida 100 procent av de stödberättigande kostnaderna.

Slutligen innehåller artikel 2 punkten 132 i GBER en definition som gäller socialt stöd för transport för personer som är bosatta i avlägsna områden. Med permanent bosättningsort avses den plats där en person bor under minst 185 dagar varje kalenderår till följd av personlig eller yrkesmässig anknytning. Om en persons yrkesmässiga anknytning skiljer sig från den personliga anknytningen och om han eller hon bor i två eller fler medlemsstater, anses dennes permanenta bosättningsort vara platsen för den personliga anknytningen, förutsatt att han eller hon återvänder dit regelbundet. Om en person bor i en medlemsstat för att utföra en uppgift under en fastställd tidsperiod anses dennes bosättningsort ändå vara platsen för den personliga anknytningen, oavsett om han eller hon återvänder dit under tidsperioden för utförande av uppgiften. Studier vid ett universitet eller en skola i en annan medlemsstat innebär inte i sig att den permanenta bosättningsorten ändras.

Alternativt ska med permanent bosättningsort avses det som avses i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Stöd av mindre betydelse

Även stöd som ges med förordningen om stöd av mindre betydelse⁶⁰ som grund kan beviljas utan att ett förhandsgodkännande av kommissionen. Sådana stöd rör dock mycket begränsade belopp.

⁶⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. Förordningen gäller endast för stöd under 200 000 euro per företag under en treårsperiod.

4 Flygplatser och avgifter i Sverige

4.1 Inledning

Transporter är av grundläggande betydelse för Sveriges ekonomi och samhälle. Sverige är till följd av landets storlek, perifera läge och påverkan från omvärlden ett land som är beroende av goda inrikes och internationella kommunikationer. För längre resor i landet och för internationella resor är flyget betydelsefullt.

Det är genom flygplatserna som flygets nyttor når markytan eftersom de utgör noderna i flygplatssystemet. I detta kapitel beskriver utredningen det svenska flygplatssystemet, det transeuropeiska nätverket och passagerarvolymerna vid flygplatser i Sverige. Därefter behandlas Transportstyrelsens uppgifter inom luftfartsområdet och myndighetens finansiering. Slutligen berörs flygplatsernas avgiftsuttag.

4.2 Flygplatser i Sverige

De första svenska trafikflygplatserna byggdes i slutet av 1920-talet i kommunal regi. Under andra världskriget tillkom ett antal militär-flygplatser som även civilflyget trafikerade. Uppbyggnaden av det nuvarande svenska flygplatssystemet var allra mest intensivt under 1960-talet. Den senast uppförda flygplatsen är Pajala som invigdes år 1999.

I dag är det svenska flygplatssystemet omfattande, med totalt 38 flygplatser med reguljär trafik i form av linjefart och chartertrafik, i ett nät som täcker stora delar av landet. Det finns också 8 trafik-flygplatser utan reguljär trafik.

Av de 38 flygplatserna med linjefart och chartertrafik ingår 10 i det nationella basutbudet av flygplatser, det vill säga det basutbud av flygplatser som regeringen har fastställt för att säkerställa ett

effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som garanterar en god interregional och internationell tillgänglighet.¹ Flygplatserna i basutbudet är

- Göteborg/Landvetter
- Kiruna
- Luleå
- Malmö/Sturup
- Ronneby
- Stockholm/Arlanda
- Stockholm/Bromma
- Umeå
- Visby
- Åre-Östersund.

Det statliga bolaget Swedavia² äger flygplatserna i basutbudet, varav flygplatserna Luleå och Ronneby är så kallade flygstationer där Swedavia driver civil verksamhet på militära flygplatser. Merparten av de övriga flygplatserna med linjefart och chartertrafik ägs och drivs av enskilda kommuner eller kommuner tillsammans med regioner/landsting. Några flygplatser är helt eller delvis privatägda.³

Vid sidan av de flygplatser där det bedrivs linjefart och chartertrafik finns ett betydande antal flygplatser av varierande standard. Av dessa är 22 godkända för trafik med helikoptrar. Därutöver finns 3 godkända flygplatser som inte har någon radionavigeringsutrustning och som därför endast kan användas vid bra väder. Utöver de godkända flygplatserna finns det 250 mindre flygplatser som bland annat används av flygklubbar eller enskilda personer.⁴

¹ Regeringen fattade den 19 mars 2009 (N2009/2391/TR) beslut om ett nationellt basutbud av flygplatser i enlighet med förslaget i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35).

² Swedavia AB är helägt av staten.

³ Se vidare avsnitt 5.3.

⁴ Trafikanalys, Luftfart 2015, Statistik 2016:7.

4.2.1 Det transeuropeiska nätverket

År 2013 tog EU-kommissionen fram unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska nätverket – TEN-T.⁵ Satsningen på detta nätverk är ett viktigt mål för unionen och anges i Europas 2020-strategi samt i kommissionens vitbok Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem.⁶ I vitboken anges målet att minska växthusgasutsläppen inom transportsektorn med 60 procent till år 2050 jämfört med år 1990. När det gäller luftfart är målsättningen att till år 2050, nå en 40 procentig användning av hållbara bränslen med lågt kolinnehåll. När det kommer till infrastrukturen anges i vitboken målsättningen att upprätta ett välfungerande och EU-omfattande multimodalt TEN-T-stamnät till år 2030. Syftet med TEN-T är att skapa en smidig inre marknad och stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen inom unionen.

Inom ramen för TEN-T ingår flygplatserna Stockholm/Arlanda, Göteborg/Landvetter och Malmö/Sturup i det europeiska stomnätet för flygplatser och ytterligare 23 svenska flygplatser ingår i det övergripande nätet (Ängelholm, Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan, Jönköping, Kalmar, Kiruna, Luleå, Lycksele, Mora, Nyköping, Örebro, Åre-Östersund, Pajala, Ronneby, Skellefteå, Stockholm/Bromma, Sundsvall, Svea, Umeå, Vilhelmina och Visby), vilket innebär att de ska leva upp till kraven i förordningen 1315/2013 till år 2030 respektive år 2050. Att vara utpekad flygplats i TEN-T innebär även att flygplatserna har möjlighet att söka EU-medel från fonden för ett sammanlänkat Europa.⁷

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU.

⁶ KOM(2011) 144 slutlig.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

Figur 4.1 Flygplatser i Sverige med linjefart och/eller chartertrafik



Anmärkning: TEN-T-flygplatser är markerade med *
 Källa: Trafikanalys.

4.2.2 Passagerarvolym

Sedan 1990-talets början finns en tydlig trend med starkare passagerarutveckling vid de flygplatser som ligger i anslutning till större och växande städer. De större passagerarvolymerna koncentreras i viss mån till storstäderna i södra halvan av landet och kuststäderna i norra halvan av landet. Enligt Trafikverkets bedömning kommer passagerarvolymerna att vara fortsatt stabila vid flera av de mindre regionala flygplatserna beroende på deras geografiska läge; Sverige är ett gleset befolkat land samtidigt som det är EU:s tredje största land till ytan och det land inom EU som har längst avstånd mellan landsändarna.⁸

Stockholm/Arlanda är den överlägset största flygplatsen i Sverige med drygt 23 miljoner passagerare år 2015, följt av Göteborg/Landvetter med drygt 6 miljoner passagerare. På tredje plats kommer Stockholm/Bromma med nästan 2,5 miljoner passagerare och där efter kommer Stockholm/Skavsta med drygt 1,8 miljoner passagerare.⁹ Flera flygplatser hanterar mycket små passagerarvolym. Av de 38 flygplatserna som har linjefart och chartertrafik hanterade 23 flygplatser passagerarvolym som understeg 200 000 år 2015. Storleken på flygplatsen är viktig eftersom den påverkar möjligheten att få lönsamhet i verksamheten.

Inrikesflyget nådde sin hittills högsta nivå år 1990 med 8,72 miljoner (avresande) passagerare. År 2015 var passagerarantalet 7,47 miljoner, det vill säga 86 procent av 1990 års nivå. År 2015 hade utrikesflyget 26,97 miljoner (avresande och ankommande) passagerare motsvarande 300 procent av 1990 års nivå.¹⁰

Bakom utrikesflygets utveckling finns flera förklaringar. Med undantag av några enstaka linjer är konkurrensen från land- och sjötransporter obetydlig. Folkmängden har ökat kraftigt, hushållens disponibla inkomster ökar kontinuerligt och utrikesflyg har hög inkomstelasticitet. Passagerarvolymen vad gäller utrikesresor stiger i takt med ökande BNP, medan detta samband har varit mycket svagt för inrikesflyget de senaste 25 åren. Ett antal andra faktorer har också betydligt större effekt på utrikesflyget, till exempel biljettpriser och bakom detta oljepriser, bilaterala avregleringar och fram-

⁸ Trafikverket, Promemoria till Inriktningsunderlag 2018–2029, Luftfart, 2015.

⁹ Transportstyrelsens passagerarstatistik för linjefart och ej regelbunden trafik för 2015.

¹⁰ Trafikverket, Resandeprognos för flygtrafiken 2040 – Trafikverkets Basprognoser 2016-04-01.

komsten av effektivare flygplan.¹¹ Det totala antalet avresande och ankommande passagerare på samtliga flygplatser med linjefart och chartertrafik uppgick till nästan 34,5 miljoner passagerare år 2015.¹²

Framtidsutsikterna för det svenska inrikesflyget är något osäkra men indikerar ändå en svag ökning. Antalet passagerare (avresande x 2) uppskattas öka till drygt 16 miljoner år 2040. För utrikesflyget till och från Sverige pekar prognoserna på en fortsatt ökning, antalet passagerare (avresande och ankommande) beräknas uppgå till drygt 49 miljoner år 2040. Sammantaget innebär detta en passagerarökning på nationell nivå om 1,8 procent per år och totalt 56 procent under perioden 2015–2040.¹³

4.3 Transportstyrelsen

Inom luftfartsområdet är Transportstyrelsen en central myndighet. Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.¹⁴ För luftfarten innebär det att myndigheten utfärdar tillstånd för flygföretag, piloter, utbildningsorganisationer, underhållsorganisationer, flygtrafiktjänster, flygplatser med mera, utövar tillsyn över tillståndshavare och ansvarar för samt förvaltar luftfartygsregistret och inskrivningsregistret.

Transportstyrelsen arbetar även med regelgivning och regelutveckling inom luftfarten. I Transportstyrelsens föreskriftsserie (TSFS) finns föreskrifter som reglerar luftfarten i Sverige. Regelverket inom luftfarten är emellertid till stor del internationellt. Transportstyrelsen bistår regeringen med arbetet inom Internationella luftfartsorganisationen (Icao), Europeiska Civila Luftfartskonferensen (Ecac), Europeiska organisationen för luftfartssäkerhet (Eurocontrol) och EU.

Transportstyrelsen har ytterligare ett antal uppgifter. Exempel på sådana är myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart, hantering av det gemensamma avgiftsutjämningsystemet

¹¹ a.a.

¹² Trafikanalys, Luftfart 2015, Statistik 2016:7.

¹³ Trafikverket, Resandeprognos för flygtrafiken 2040 – Trafikverkets Basprognoser 2016-04-01.

¹⁴ Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) samt tvister om flygplatsavgifter.

4.3.1 Principer för finansieringen av Transportstyrelsen

Sedan år 2011 gäller enhetliga principer för finansieringen av Transportstyrelsens verksamhet inom alla trafikslag.¹⁵ Principerna innebär att kostnaderna för tillståndsprövning och annan ärendehandläggning, tillsyn samt registerhållning i huvudsak bör täckas med avgifter, medan kostnaderna för regelgivning och andra verksamheter som inte är kopplade till någon motprestation från myndighetens sida inte ska finansieras med avgifter. De intäkter som Transportstyrelsen erhåller från dessa offentligrättsliga avgifter ska av myndigheten redovisas mot inkomsttitel.

För att åstadkomma denna ordning har Transportstyrelsen bemyndigats att meddela föreskrifter om avgifter genom bestämmelser i flera lagar och förordningar. Avgifterna är i grunden beräknade utifrån den tid som går åt för att handlägga respektive produkt eller tjänst. Huvudprincipen är därmed att varje enskild tillståndshavare ska betala den avgift som motsvarar de kostnader som ärendet genererar. Avgifterna ska i princip beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

För Transportstyrelsen gäller vidare att alla myndighetens kostnader för verksamheten ska finansieras via myndighetens förvaltningsanslag, som är uppdelat i anslagposter för avgiftsbelagd respektive skattefinansierad verksamhet. Det innebär att, oavsett om en avgift tas ut för att täcka en viss verksamhets kostnader eller inte, så finansieras verksamheten från Transportstyrelsens förvaltningsanslag. År 2016 uppgår Transportstyrelsens förvaltningsanslag till drygt 2 miljarder kronor.¹⁶

¹⁵ Prop. 2010/11:30, bet. 2010/11:TU6, rskr. 2010/11:58 och rskr. 2010/11:59.

¹⁶ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 22.

4.3.2 Transportstyrelsens avgifter

Inom luftfartsområdet tar Transportstyrelsen ut avgifter för tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning – i det följande kallade direkta avgifter.¹⁷ Vissa är fasta avgifter medan andra avgifter debiteras utifrån tidsåtgång. Vidare tas en myndighetsavgift ut för att finansiera sådan verksamhet som inom Transportstyrelsens övriga trafikslag – väg, järnväg och sjöfart – täcks av anslagsposten för skattefinansierad verksamhet, samt för att finansiera undantag från full kostnadstäckning, se vidare avsnitt 4.3.4.

Förutom detta finns vissa avgifter som Transportstyrelsen disponerar för att finansiera verksamhet inom myndigheten, det vill säga intäkter som myndigheten får behålla för att finansiera verksamhet direkt och inte med myndighetens förvaltningsanslag. Transportstyrelsen disponerar intäkter av transfereringskaraktär från två avgifter, GAS-avgiften och undervägsavgiften. Det gemensamma avgiftsutjämnningssystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS) administreras av Transportstyrelsen och innebär att den avgift som flygoperatörerna betalar för säkerhetskontrollen är densamma per passagerare oavsett från vilken flygplats avresa sker. Under år 2015 inbringade GAS drygt 700 miljoner kronor, varav Transportstyrelsen disponerade 4 miljoner kronor för att täcka kostnaderna för förvaltning av systemet.

Undervägsavgiften tas ut för flygplan med en maximal vikt över 2 000 kilogram som flyger i luftrum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Den baseras på luftfartygets vikt, sträckans längd samt en enhetsavgift. Undervägsavgiftens storlek bestäms av den mellanstatliga organisationen Eurocontrol¹⁸ och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift.¹⁹ Transportstyrelsens andel av undervägsavgiften, cirka 27 miljoner kronor per år, finansierar myndighetens kostnader för tillsyn av flygtrafiktjänster i svenskt luftrum. Utöver Transportstyrelsens egna kostnader tillkommer den medlemsavgift

¹⁷ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:46) om avgifter inom luftfartsområdet.

¹⁸ Genom Eurocontrolkonventionen, som trädde i kraft 1963, skapades en "Europeisk organisation för luftfartens säkerhet" (European Organisation for the Safety of Air Navigation, Eurocontrol). Sverige är medlem i Eurocontrol sedan 1995. Sammanlagt har 41 stater tillträtt Eurocontrolkonventionen.

¹⁹ Transportstyrelsens tillkännagivande (TSFS 2015:78) av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om dröjsmålsränta.

som Sverige betalar för medlemskapet i Eurocontrol, cirka 120–140 miljoner kronor per år.

4.3.3 Undantag från finansieringsprinciperna

Som anges i avsnitt 4.3.1 är huvudprincipen att Transportstyrelsen ska bestämma avgifternas storlek så att full kostnadstäckning uppnås. Baserat på en analys av Transportstyrelsen²⁰ beslutade emellertid regeringen den 28 november 2013 om undantag från detta krav i bemyndigandena för avgifter för tillståndsprövning och annan ärendehandläggning, tillsyn samt registerhållning avseende vissa delområden som bedömdes inte kunna bära självkostnadsbaserade avgifter. Transportstyrelsen har därför sedan den 1 januari 2014 rätt att frånga full kostnadstäckning för vissa områden. Inom luftfartsområdet gäller detta kulturhistorisk verksamhet, drifttillstånd för kommersiella flygtransporter med helikopter och luftballong, bruksflygtillstånd, utbildningstillstånd samt underhålls- och luftvärdighetsorganisationer med tillstånd.

Transportstyrelsen har tillämpat rätten att göra avsteg från full kostnadstäckning på olika sätt för olika trafikslag och områden. Gemensamt för samtliga områden är att Transportstyrelsen inledningsvis har gjort en analys av vilka avgifter de olika verksamheterna kan bära utan att det leder till allvarliga konsekvenser. Därigenom har möjligheterna att frånga full kostnadstäckning i vissa fall lett till att avgifter sänkts, och i andra fall till att en avgiftsnivå som inte når full kostnadstäckning behållits.

Inom luftfartsområdet har möjligheterna att frånga full kostnadstäckning medfört att Transportstyrelsen inte har behövt göra annars nödvändiga höjningar av avgifter i syfte att uppnå full kostnadstäckning. Samtliga undantag från full kostnadstäckning inom luftfart har finansierats med myndighetsavgiften.

²⁰ Dnr N2013/1368/TE.

4.3.4 Särskilt om myndighetsavgiften

Som ovan nämns tar Transportstyrelsen ut en myndighetsavgift inom luftfartsområdet.²¹ Syftet med avgiften är att finansiera verksamhet inom luftfart som inte finansieras av direkta avgifter. Huvudsakligen har avgiften använts till att täcka kostnader för regelgivning, men också till att finansiera undantag från full kostnadstäckning för avgifter inom särskilt utpekade områden som till exempel utbildningsorganisationer, verkstäder och luftvärdighetsorganisationer. År 2015 uppgick finansieringen av dessa undantag från full kostnadstäckning till cirka 8 miljoner kronor. På samma sätt som för övriga intäkter redovisas myndighetsavgiften mot inkomstittel och de verksamhetskostnader som täcks av avgiften finansieras med anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Myndighetsavgift tas från och med den 1 januari 2016 ut med 5 kronor per avresande passagerare av flygföretag som transporterar passagerare från en svensk flygplats med luftfartyg vars maximala startmassa är 10 000 kilogram eller mer. Undantagna från avgiften är passagerare i transfer, passagerare i transit, barn under 2 år, besättningsmedlemmar som i anslutning till tjänsteutövning utför tjänsteresa i det egna företagets flygplan, och passagerare vid förnyad start efter det att luftfartyget har återvänt till flygplatsen på grund av tekniska störningar eller väderhinder.

Både svenska och utländska företag debiteras avgiften. År 2014 stod de utländska företagen för cirka hälften av de sammanlagda intäkterna från dessa avgifter.

Som redogörs för i avsnitt 4.3.1 ska Transportstyrelsens verksamhet i form av tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning sedan den 1 januari 2011 i huvudsak finansieras med avgifter. Från detta datum gäller också principen att regelgivning inte finansieras med avgifter. I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) sattes målet att Transportstyrelsens avgiftsfinansiering av regelgivning skulle vara helt utfasad från och med år 2014. Detta sköts

²¹ Myndighetsavgiften infördes för att delvis finansiera den dåvarande luftfartsmyndigheten, Luftfartsstyrelsen, som inrättades den 1 januari 2005. När den då nya avgiften skulle införas var det enligt regeringen naturligt att utgå från en passagerarbaserad avgift eftersom luftfarten i första hand transporterar passagerare (prop. 2004/05:1). Luftfartsstyrelsen avvecklades när Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009.

emellertid upp eftersom en avveckling av myndighetsavgiften och höjning av de direkta avgifterna redan år 2014 skulle drabba flygbranschen. Det berodde på att de myndighetskostnader som skulle finansieras med avgifter inte bedömdes nå en långsiktig och lägre nivå förrän år 2015 då planerade effektiviseringsinsatser uppskattades få fullt genomslag. En senarelagd avveckling skulle enligt myndigheten möjliggöra en jämnare och mer stabil utveckling av avgiftsnivåerna.²²

För att ställa om till full kostnadstäckning genom avgifter har Transportstyrelsen emellertid höjt de direkta avgifterna och sänkt den del som finansieras av myndighetsavgiften. Avgiften har sänkts från 9,50 kronor per passagerare år 2011 till 5 kronor per passagerare år 2016. Eftersom både svenska och utländska företag betalar myndighetsavgiften, medan de direkta avgifterna endast betalas av svenska tillståndshavare, har en omfördelning av kostnaderna skett mellan svenska och utländska företag. Generellt sett har de totala avgifterna ökat för de svenska flygföretagen medan de utländska företagens avgifter till Sverige har minskat.²³

Riksdagen har riktat två tillkännagivanden till regeringen som rör Transportstyrelsens avgifter. Den 25 mars 2015 beslutade riksdagen ett tillkännagivande om att se över möjligheterna för flygbranschen att bära kostnaderna för tillsyn.²⁴ Den 15 december 2015 beslutade riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen bör genomföra en generell översyn av Transportstyrelsens tillsynsavgifter med incitament till att nå ökad effektivitet.²⁵ Regeringen avser att hantera återstående frågor kring Transportstyrelsens avgifter i kommande regleringsbrev och genom ändringar i förordningar.²⁶

²² Se prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22.

²³ Transportstyrelsen, Luftfartens avgifter, En översikt över de avgifter som flygföretag betalar till statliga aktörer, februari 2015, TSG 2015-2093.

²⁴ Bet. 2014/15:TU7, mom. 5, rskr. 2014/15:144.

²⁵ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:TU1, mom.2, rskr. 2015/16:98.

²⁶ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 s. 78.

4.3.5 Transportstyrelsens uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligt rättsliga avgifter

Regeringen gav den 10 september 2015 Transportstyrelsen i uppdrag att följa upp tillämpningen och konsekvenserna av de bemyndiganden som sedan år 2011 gäller för myndighetens avgiftsuttag. I uppdraget ingick att redovisa hur avgiftsnivåerna har utvecklats, hur undantag från kravet på full kostnadstäckning för några delmarknader har utvecklats och hur subventioner av avgifterna har finansierats och redovisats. Uppdraget redovisades den 31 mars 2016.

Transportstyrelsen bedömer i redovisningen av uppdraget att de möjligheter till undantag från full kostnadstäckning som finns inom luftfartsområdet är nödvändiga att behålla eftersom ett avgiftsuttag med full kostnadstäckning riskerar att slå ut hela eller delar av branscher och hota tillgängligheten till näringsidkare.

Transportstyrelsen identifierar också ytterligare områden där ett avgiftsuttag med full kostnadstäckning riskerar att leda till att företag avslutar verksamheter, vilket i förlängningen leder till försämrad tillgänglighet och innebär kännbara konsekvenser för medborgare och näringsliv. Myndigheten föreslår därför i redovisningen av uppdraget att även följande områden undantas från kravet på full kostnadstäckning:

- tillsyn av flygläkare,
- tillsyn av kontrollanter, och
- tillsyn av delegerad verksamhet.

Förutom detta föreslår Transportstyrelsen att bemyndigandet att ta ut avgifter tas bort för vissa områden. Det är områden där ett avgiftsuttag strider mot internationell reglering eller praxis:

- tillståndsprövning trafiktillstånd, och
- inspektion av utländska luftfartyg.

Transportstyrelsen bedömer att undantagen från full kostnadstäckning som föreslås, såväl befintliga som nya, totalt uppgår till cirka 27 miljoner kronor årligen under perioden 2017–2020.

Samtliga undantag från full kostnadstäckning har redovisats mot anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet och har finansierats av myndighetsavgiften. Transportstyrelsen föreslår till regeringen att

finansieringen för dessa verksamheter sker med anslagsposten för skattefinansierad verksamhet givet att myndighetens anslagsram för anslagsposten utökas med 27 miljoner kronor, med motsvarande minskning av anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet. I annat fall bedömer myndigheten att undantagen behöver finansieras med myndighetsavgiften och anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet.

4.4 Flygplatsernas avgifter

Alla flygplatser som bedriver reguljär trafik i form av linjefart och chartertrafik finansieras huvudsakligen genom avgifter, vilka betalas av flygföretagen och resenärerna. Varje flygplatsägare, statlig, kommunal eller privat, är i stort sett fri att fastställa sina egna avgifter. Sverige har dock gjort vissa internationella åtaganden som påverkar flygplatshållarnas möjligheter att helt fritt bestämma sina avgifter. Bland annat har Icao utformat rekommendationer om principer för prissättning gällande internationell luftfart. Dessa principer innebär framför allt att avgifterna inte får vara diskriminerande, samt att prissättningen ska vara baserad på flygplatsernas kostnader.

Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG av den 11 mars 2009 om flygplatsavgifter innehåller vissa övergripande principer för avgiftssättningen på flygplatser samt hur avgifterna ska fastställas. Avgifterna får inte diskriminera mellan flygplatsanvändarna (flygföretagen) och ska vara transparenta. Direktivet ska tillämpas på flygplatser med mer än 5 miljoner passagerare per år eller, om en sådan flygplats inte finns i en medlemsstat, på den största flygplatsen i medlemsstaten. För Sveriges del berörs följaktligen endast flygplatserna Stockholm/Arlanda och Göteborg/Landvetter.

Direktivet har genomförts i Sverige genom lagen (2011:866) om flygplatsavgifter som trädde i kraft den 1 augusti 2011.

4.4.1 Avgifter vid de regionala flygplatserna

För de icke statliga flygplatserna finns inga särskilda regler för avgifterna. I dagsläget finns inte heller någon sammanställning över hur avgifterna ser ut. Ingen av de regionala flygplatserna tillämpar dock differentiering kopplad till utsläpps- eller bullerprestanda. Den

avgift för säkerhetskontroll och myndighetsavgiften som nämnts ovan är dock generell och tas ut vid samtliga flygplatser.

4.4.2 Avgifter vid de statliga flygplatserna

Swedavia införde år 2014 en ny prismodell som grundar sig på en gemensam produktstruktur och strategier för hela bolagets nätverk av flygplatser. Ett stort antal tjänster erbjuds vid flygplatserna och för varje tjänst tas en kostnadsbaserad avgift ut. Avgifterna tas främst ut i anslutning till användandet av flygplatser och flygtrafikledning och utgörs av passageraravgift, startavgift, avgasavgift, bulleravgift, parkeringsavgift för flygplan och terminaltjänstavgift.

Genom avgas- och bulleravgiften premieras användandet av flygplan med mindre buller- och klimatpåverkan. Samtliga flygplan med en startvikt över 5 700 kilogram debiteras avgasavgiften. Den finansierar kostnader för system och mätprogram för avgasutsläpp samt åtgärder för att minska föroreningar. Avgiftens storlek varierar med motorernas utsläpp av kväveoxider och kolväten under den så kallade LTO-cykeln, det vill säga flygplanets rörelser i anslutning till flygplatsen under 3 000 fot (cirka 915 meter) inklusive så kallad taxning (när planet körs på marken). År 2016 är avgiften 50 kronor per kilogram kväveoxider.

Bulleravgiften baseras på flygplanens certifierade bullernivå utifrån Icao:s databas och varierar mellan flygplatser. Avgiften varierar med nivå på buller (högre buller, högre avgift) och omfattning av exponering för flygplatsens buller. Flygplan med en maximal vikt överstigande 9 000 kilogram debiteras bulleravgiften som används till bullermätningar och bullerisolerande åtgärder.

Terminaltjänstavgiften finansierar delar av flygtrafiklednings-tjänster, system för kommunikation, navigering och övervaknings-tjänster samt meteorologiska tjänster och verktyg. Avgiften debiteras vid samtliga flygplatser men är bara reglerad för Stockholm/Arlanda.²⁷ När det gäller flygplatsen Stockholm/Arlanda administreras avgiften av Transportstyrelsen i enlighet med Kommissionens genom-

²⁷ Sverige har valt att utnyttja möjligheten att enligt artikel 1.5 i EU-förordning 391/2013 undanta övriga svenska flygplatser från avgiftsregleringen gällande flygtrafiktjänster.

förandeförordning (EU) nr 391/2013 av den 3 maj 2013 om inrättande av ett gemensamt avgiftssystem för flygtrafiktjänster.

Förutom avgifterna som nämns ovan tas en avgift ut för assistansservice för resenärer med funktionshinder och nedsatt rörlighet och vid vissa flygplatser tas olika avgifter ut för marktjänstinfrastruktur.

De statliga flygplatsernas verksamheter och infrastruktur finansieras alltså till stor del med intäkter som kommer direkt eller indirekt från flygföretagen och resenärerna. Swedavia har emellertid de senaste åren kontinuerligt sänkt sina avgifter mot flygföretagen. Den 1 april 2015 sänktes avgifterna med 3,7 procent och från och med den 1 april 2016 skulle avgifterna sänkas med ytterligare 0,8 procent enligt Swedavias prisbeslut för flygplatsavgifter 2016. På grund av ett överklagande av Swedavias beslut kunde sänkningen inte genomföras i sin helhet från och med den 1 april 2016. Efter besked från Transportstyrelsen meddelade Swedavia i maj 2016 att prissänkningen för år 2016 kan fullföljas.²⁸

²⁸ Informationen om Swedavias avgifter är hämtad från Swedavias hemsida www.swedavia.se, den 4 oktober 2016.

5 Offentligt stöd till flyget

5.1 Inledning

Flyget spelar en viktig roll för Sverige och de stora avstånden i landet gör att ett fungerande inrikesflyg är viktigt. Sveriges avlägsna placering gör även att ett väl utbyggt flygnät till resten av världen är en förutsättning för såväl näringslivets tillväxt som privatpersoners möjlighet att resa. Dessutom är försvarsmaktens beredskap, sjuktransporter och insatser vid naturkatastrofer beroende av ett fungerande flyg och lättillgängliga flygplatser. En väl fungerande flygplatsinfrastruktur har också betydelse för besöksnäringen och möjligheterna att ta emot ökad turism från den övriga världen.

I detta kapitel behandlas inledningsvis flygets betydelse i Sverige. Sedan redogörs för de svenska flygplatsernas ekonomiska situation. Därefter beskrivs olika former av offentligt stöd till icke statliga flygplatser och upphandling av flygtrafik. Avslutningsvis beskrivs översiktligt EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag.

5.2 Flygets betydelse i Sverige

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) framhåller regeringen att flyget har stor betydelse för att tillgodose behovet av långväga resande och för att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Enligt regeringen är det statens uppgift att ta ansvar för att flyget ges goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling. Detta ska ske med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, en trafikslagsövergripande ansats och med beaktande av den utveckling som sker

i samhället i stort, inte minst inom miljöområdet, och inom transportsektorn.¹

I enlighet med ett förslag i den ovan nämnda propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt fattade regeringen våren 2009 beslut om ett nationellt basutbud av flygplatser.² Basutbudet utgör stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och ska säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet, liksom en god internationell tillgänglighet.

Vid sidan av det nationella basutbudet av flygplatser finns regionala flygplatser. De regionala flygplatserna utgör i många fall en viktig grund för näringslivetableringar, utvecklingen av den lokala arbetsmarknaden och konkurrenskraften genom att flygplatsen möjliggör effektiva och snabba transporter till och från den aktuella regionen. Merparten av de regionala flygplatserna har emellertid stora svårigheter att ekonomiskt klara driften och redovisar underskott.

5.3 De svenska flygplatsernas ekonomiska situation

I dag bedrivs linjefart och chartertrafik vid 38 flygplatser i Sverige. De flesta av flygplatserna är offentligt ägda av staten eller enskilda kommuner, i vissa fall av flera kommuner, och ibland av kommuner tillsammans med regioner/landsting. Undantagen utgörs av flygplatserna Ängelholm som är helägd av PEAB, Stockholm/Skavsta som ägs till 90,1 procent av ett amerikanskt företag och resterande del av Nyköpings kommun samt Hemavan-Tärnaby som ägs av kommunen till cirka 55 procent och i övrigt av privata ägare.

Huvuddelen av de kommunala flygplatserna drivs i form av kommunala aktiebolag, men exempelvis Pajala och Vilhelmina utgör en del av den kommunala förvaltningen. De tio statliga flygplatserna ägs och drivs av aktiebolaget Swedavia.³

De regionala flygplatserna är i de flesta fall små med en flygtrafik som i få fall är tillräcklig för att nå kommersiell lönsamhet. I

¹ Se prop. 2008/09:35 s. 201 f.

² N2009/2391/TR.

³ Swedavia AB bildades år 2010 genom att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket överfördes till bolaget, se prop. 2009/10:16.

Trafikanalys rapport Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag⁴ uppmärksammas att de allra flesta icke statliga flygplatserna med linjetrafik redovisar ett ekonomiskt underskott, vilket gör dem beroende av olika former av offentligt stöd. Ett skäl till detta är enligt Trafikanalys det så kallade nav-ekersystemet som innebär att det enbart finns några enstaka ortpar med en direktlinje, medan alla andra förbindelser kräver byte på någon av navflygplatserna Stockholm/Arlanda eller Stockholm/Bromma. I rapporten konstateras att behovet av täta förbindelser mellan ett stort antal orter som var för sig har ett begränsat resenärsunderlag ligger bakom uppkomsten av ett nav-ekersystem. Flygplatsernas möjlighet att ta ut avgifter varierar stort mellan navet och ekrarna. Det möjliga avgiftsuttaget är stort i naven dels för att många passagerare slussas dit, dels för att navet kan ta ut något högre avgifter än de flesta övriga flygplatser. De kommersiella intäkterna per passagerare ökar också med passagerarvolymen. I rapporten konstateras vidare att utrikestrafiken tenderar att dras till navet eftersom underlaget för transfertrafik är störst där. Det finns också stordriftsfördelar kopplade till flygplatsverksamhet. Enligt Trafikanalys utgör detta stora delar av förklaringen till att merparten av de icke statliga flygplatserna varje år redovisar driftsunderskott medan flygplatssystemet som helhet visar överskott. En grov tumregel är att det krävs omkring 400 000 passagerare för att nå ett nollresultat, men på flygplatser som domineras av lågkostnadsflyg krävs större passagerarvolym.⁵ Trafikanalys konstaterar i rapporten att det endast var elva flygplatser som uppnådde sådana volymer år 2014 och att de statliga flygplatserna inom ramen för Swedavia har möjlighet att korssubventionera varandra och uppvisar ett överskott. Trafikanalys konstaterar vidare att det är mycket ovanligt att de icke statliga flygplatserna redovisar överskott. Till undantagen hör flygplatserna Skavsta och Ängelholm som har redovisat ett litet överskott sedan år 2012, medan övriga i huvudsak uppvisar underskott.

⁴ Rapport 2016:4.

⁵ Trafikverket, Underlag avseende offentligt stöd till flygplatser och flygbolag, Trv 2014/78430, 2014.

5.4 Bidrag till icke statliga flygplatser

För att täcka delar av underskott i flygplatsens drift kan icke statliga flygplatser med flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt (se vidare nedan) ansöka om årligt statligt bidrag.⁶ Det är Trafikverket som beslutar om fördelningen av bidraget i enlighet med förordningen (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser⁷ och Trafikverkets föreskrifter (TRVFS 2013:2) om driftbidrag till icke statliga flygplatser.

Syftet med bidraget är att bidra till att säkerställa en interregional flygtrafikförsörjning i hela landet. Bidraget beräknas enligt en fördelningsmodell som bygger på ett antal kostnads- och intäktsfaktorer som tilldelas schablonvärden för att avspegla flygplatsernas verkliga kostnader och intäkter. Bidraget kan aldrig bli högre än det verkliga underskottet. Tanken är att modellen ska vara transparent och enkel i sin utformning och samtidigt ge incitament till effektivisering av flygplatsdriften. Ansökan om bidrag från flygplatsens huvudman ska ha kommit in till Trafikverket senast den 15 januari det aktuella bidragsåret.

Stöd som via Trafikverket betalas ut till icke statliga flygplatser är sammanfattningsvis

- bidrag (103 miljoner kronor per år, varav 63 miljoner kronor är öronmärkta till flygplatser med statligt upphandlad flygtrafik och övriga 40 miljoner kronor fördelas via länsplanerna),⁸
- investeringsbidrag till investeringar i flygplatsanläggning via länsplanerna där stödet varierar årligen beroende på prioriterad stödåtgärd, och
- beredskapsavtal för 24 timmars öppethållande på tio svenska flygplatser varav två är icke statliga regionala flygplatser (cirka 7 miljoner kronor per år).

⁶ 1 § förordningen (2006:1577) om statsbidrag till icke statliga flygplatser.

⁷ Som villkor för bidrag enligt förordningen gäller sedan den 1 april 2016 att flygplatsen omfattas av ett förordnande i enlighet med Europeiska unionens regler om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁸ Förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

År 2015 fick flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan-Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina driftbidrag enligt förordningen om driftbidrag till icke statliga flygplatser.⁹ Samma år hade flygplatserna i Borlänge, Halmstad, Karlstad, Jönköping, Kalmar, Kramfors-Sollefteå, Kristianstad, Mora, Skellefteå, Trollhättan-Vänersborg, Växjö och Örnsköldsvik rätt till stöd genom regionala länsplaner.

Vid sidan av de statliga bidragen från flygplatsens huvudman bidrar även kommuner och landsting genom ägartillskott och bidrag för att täcka flygplatsernas förluster. Utan dessa tillskott skulle fortsatt drift vid de kommunala flygplatserna utan allmän trafikplikt inte vara möjlig.¹⁰

5.5 Upphandling av flygtrafik

Trafikverket ansvarar sedan år 2011 för upphandling av transportpolitiskt motiverad flygtrafik där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.¹¹ Det ankommer alltså på Trafikverket att utföra det som åligger Sverige enligt artiklarna 16 och 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning), det vill säga utreda behov av allmän trafikplikt, fatta beslut om allmän trafikplikt och om inte kommersiella krafter gör att trafiken kommer till stånd, upphandla flygtrafik.¹²

⁹ Rubriken till förordningen (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser ändrade lydelse till förordningen om statsbidrag för icke statliga flygplatser från och med den 1 april 2016.

¹⁰ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:14.

¹¹ Förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område och förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹² En medlemsstat får inom sitt territorium införa allmän trafikplikt för regelbunden trafik till ett ytterområde, ett utvecklingsområde eller på en flyglinje med låg trafikintensitet, det senare om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i den region som flygplatsen betjänar. Trafikplikten ska införas endast i den utsträckning som är nödvändig för att på flyglinjen säkerställa ett minimiutbud av regelbunden lufttrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, prissättning eller minimikapacitet. Även artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 påverkar möjligheterna och omfattningen av den allmänna trafikplikt som kan införas.

För perioden 2015–2019 upphandlar Trafikverket flygtrafik på nedanstående sträckor

- Pajala – Luleå
- Hemavan – Vilhelmina – Arlanda.
- Lycksele – Arlanda
- Östersund – Umeå
- Torsby – Hagfors – Arlanda
- Sveg – Arlanda.¹³

Trafiken ska i princip motsvara två dubbelturer på vardagar och en dubbeltur på söndagar. Upphandlingen innebär att staten ersätter transportpolitiskt motiverad flygtrafik med närmare 95 miljoner kronor per år.

På flyglinjen Arvidsjaur–Stockholm har kommersiell anmälan lämnats in. Denna kommer därför att trafikeras enligt den allmänna trafikpliktens villkor men utan ensamrätt och utan ersättning från Trafikverket. Flyglinjen Gällivare–Stockholm har trafikerats kommersiellt men operatören har lämnat besked att flyglinjen kommer att avslutas av den. Trafikverket har därför gått ut med upphandling för den sträckan och sista dag för att lämna anbud är den 15 november 2016 (med trafikstart den 18 december 2016).¹⁴

5.6 EU:s regler och riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag

Som framgår av avsnitt 3.9.2 begränsas möjligheten att med offentliga medel stödja en viss verksamhet, exempelvis drift av en flygplats, av reglerna om statligt stöd som finns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget. Där fastställs att statligt stöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag.

¹³ För sträckan Torsby–Hagfors–Arlanda har trafiken upphandlats för två år med en option på ytterligare två år. För de övriga sträckorna har trafiken upphandlats till och med den 26 oktober 2019.

¹⁴ Uppgifterna om upphandlad flygtrafik är hämtade från Trafikverkets hemsida www.trafikverket.se, den 22 september 2016.

EU:s regler om statligt stöd ger emellertid möjlighet att bevilja stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2¹⁵ i fördraget och domen i Altmark-målet¹⁶. Är Altmark-kriterierna uppfyllda föreligger ingen förmån och det är därför inte fråga om statligt stöd eftersom samtliga kriterier i artikel 107.1 i EUF-fördraget inte är uppfyllda. Villkoren för att bevilja stöd anges i kommissionen riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁷ och reglerna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁸ Det kan nämnas att även utan förordnande av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan stöd ges till flygbolag enligt kommissionens förordning (EU) 1407/2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse, dock begränsat till högst 200 000 euro under tre år. På grund av beloppsbegränsningen är det sällan aktuellt att tillämpa förordningen i detta sammanhang eftersom flygplatserna ofta får bidrag både från kommunen och från Trafikverket.

Statligt stöd måste som utgångspunkt anmälas till kommissionen för godkännande innan det beviljas. Driftstöd till flygplatser kan även ges på de villkor som anges i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁹ och då krävs inget för-

¹⁵ Företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktär av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse.

¹⁶ Mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark-domen), REG 2003, s. I-7747, punkterna 86–93.

¹⁷ Meddelande från Kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, 2014/C 99/03 (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3–34).

¹⁸ 1) Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, del 2.1 (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4), 2) Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 av den 25 april 2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8), 3) Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3) och 4) Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

¹⁹ Avsnitt 5.1.2 i riktlinjerna för statligt stöd till flygplatser och flygbolag, 2014/C 99/03 (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3–34).

ordnande av tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ett sådant stöd måste dock godkännas av kommissionen innan bidrag ges.

5.6.1 Kommissionen har godkänt stöd till flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Efter det att Sverige till EU-kommissionen anmält sin avsikt att ge flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå i uppdrag att utföra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse godkände kommissionen den 19 januari 2016 att flygplatserna Sundsvall-Timrå och Skellefteå får offentligt stöd.

Enligt kommissionens undersökning skulle en brist på godtagbara förbindelser mellan Västernorrland respektive Västerbotten och Stockholm och resten av Europa på ett betydande sätt försämra invånarnas levnadsstandard och minska verksamheten och affärsutsikterna i dessa regioner. Detta skulle allvarligt hämma den sociala och ekonomiska utvecklingen i områdena. Kommissionen fastställde också i överensstämmelse med riktlinjerna för statligt stöd till flygplatser och flygbolag att ersättningen inte får användas för att subventionera flygbolag som strävar efter att utveckla kommersiella flygtransporttjänster.

Detta är första gången som kommissionen har bedömt en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i samband med förvaltningen av en flygplats genom att samtidigt tillämpa kriterierna i 2014 års riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag och 2012 års rambestämmelser om offentliga tjänster.²⁰ Noteras bör emellertid att det handlar om endast den variant av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som kräver anmälan och godkännande av kommissionen. För flygplatser som har färre än 200 000 passagerare krävs, om villkoren i kommissionens beslut 2012/21/EU är uppfyllda, ingen anmälan.

²⁰ Meddelande från kommissionen – Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011) (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

6 Flygskatter i EU

6.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. I uppdraget ingår också att analysera medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt.

I EU finns det flera länder som tar ut skatt för avresande flygpassagerare, exempelvis Tyskland och Storbritannien. Andra länder, till exempel Danmark och Nederländerna har haft men avskaffat flygskatt. I Portugal föreslogs år 2014 en flygskatt men regeringen valde att inte införa den.

Det finns även länder utanför EU som tar ut skatt för flygpassagerare, exempelvis Bosnien, Serbien och Sydafrika. Dessa kommer emellertid inte att beröras i det följande. Även Norge tar ut en flygskatt för avresande passagerare. Eftersom Norge är ett grannland till Sverige finns det enligt utredningens mening anledning att titta på uppbyggnaden och utformningen av den flygskatt som gäller där, även om Norge inte är en medlemsstat i EU.¹

I detta kapitel finns det inledningsvis anledning att påpeka att språkbruket vad gäller begreppen skatt och avgift skiljer sig åt mellan länderna. Det som betecknas skatt i ett land kan rubriceras som avgift i ett annat land, även om syfte, inriktning och utformning i stort sett överensstämmer.

I Sverige har man strävat efter att åstadkomma en strikt tillämpning av de båda begreppen skatt och avgift (se avsnitt 10.3). I exempelvis Norge är emellertid bruket av begreppen skatt och avgift inte

¹ Norge är medlemsland i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), som innefattar de 28 EU-länderna och 3 av de 4 Efta-länderna: Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz (Schweiz är inte med i EES).

alls entydigt. Skatt består i Norge av direkta och indirekta skatter. Indirekta skatter är ”mervardiavgift og særavgifter”, vilka i Sverige motsvaras av mervärdesskatt och punktskatter. Begreppet avgift används i Norge också för så kallade sektorsavgifter. Dessa intäkter är öronmärkta för särskilda ändamål, som till exempel ”luftfartsavgiftene” som ska finansiera Avinors² verksamhet.

I det följande kommer huvudsakligen begreppen flygskatt eller skatt att användas om inte den nationella benämningen används.

6.2 Danmark

I Danmark infördes en skatt för vissa flygresor redan år 1991 – lov nr. 389 af 6. juni 1991 om afgift af visse flyrejser. Inledningsvis omfattades endast passagerare som reste utomlands med flyg från en dansk flygplats av lagen. Efter påpekande från EU-kommissionen i december 1996 om att lagen stod i strid med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster och fri rörlighet för personer ändrades den till att omfatta även inrikespassagerare. Från och med den 1 januari 1998 togs därför en skatt om 75 danska kronor ut för både inrikes- och utrikespassagerare. Vissa passagerare undantogs från skatten, exempelvis barn under 2 år, flygpersonal på tjänsteresa och transit- och transferpassagerare. Många danska passagerare valde att resa från flygplatser i Sverige till följd av skatten, och på grund av skattens negativa effekter på den danska ekonomin samt turistnäringen avskaffades den år 2007.³

Under sommaren 2011 föreslog den danska regeringen att en passagerarskatt om 75 danska kronor åter skulle införas. Planerna fullföljdes dock inte.⁴

² Norges största ägare av flygplatser.

³ Gordijn, H., Kolkman, J., Effects of the Air Passenger Tax, Behavioral responses of passengers, airlines and airports, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, 2011.

⁴ Informationen är hämtad från webbsidan www.hallbartflyg.se/blogg/gladjande-nyheter-om-dansk-passageraravgift/, den 20 april 2016.

6.3 Frankrike

Frankrike har sedan den 1 januari 1999 en flygskatt – Taxe de l'Aviation Civile, även kallad TAC – som tas ut för varje kommersiell flygning.⁵

Skatten baseras på antalet passagerare som flyger från Frankrike, de franska utomeuropeiska departementen samt Saint-Barthélemy och Saint-Martin. Skattskyldig är det kommersiella luftfartsföretag, oberoende av nationalitet och juridisk status, som transporterar passagerare på franskt territorium. Skattskyldigheten inträder när passageraren stiger ombord på flygplanet.

Skattens storlek bestäms utifrån passagerarens slutdestination. För passagerare som flyger till destinationer inom EES och Schweiz tas skatt ut med 4,44 euro och för passagerare som flyger till övriga destinationer tas 8 euro ut. I lagen undantas flera kategorier passagerare från skatteplikt, bland andra flygbesättning, barn under 2 år, direkttransitpassagerare och passagerare som fortsätter sin flygning efter en nödlandning på grund av tekniska problem, ogynnsamma väderförhållanden eller annan force majeure.

Från och med den 1 januari 2016 undantas även transferpassagerare från skatteplikt. Undantaget infördes för att förbättra konkurrensförhållandena för luftfarten.⁶ Avsikten är att det inte ska vara en högre beskattningsnivå vid flygning från Paris än om man flyger från Frankfurt eller London.

Förutom TAC har Frankrike sedan den 1 juli 2006 en så kallad solidaritetsskatt – taxe de solidarité sur les billets d'avion – som tas ut på alla kommersiella flygningar från flygplatser i Frankrike. Skatt tas ut för passagerare i trafikflygplan. Skattenivån beror på passagerarnas slutdestination och klassen av resor. Skattenivån för passagerare som reser inom EES och Schweiz är för närvarande 11,27 euro i klass "Première" eller "Affaires" och 1,13 euro i normalklass. För passagerare som reser till alla andra destinationer ligger skattenivån beroende på reseklass som ovan på 45,07 euro respektive 4,51 euro.

⁵ L'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 Décembre 1998) och l'article 302 bis K du Code Général des Impôts.

⁶ Informationen är hämtad från webbsidan www.air-journal.fr/2015-04-02-les-compagnies-exonerees-a-50-de-la-taxe-de-laviation-civile-pour-les-passagers-en-correspondance-5142076.html, den 20 april 2016.

När det gäller undantag från skatteplikt följer dessa samma regler som TAC, se ovan. Skattenivåerna för både solidaritetsskatten och TAC ändras årligen.

6.4 Irland

Irland hade till och med utgången av år 1999 en passagerarskatt på både flyg- och båtresor till enbart utländska destinationer, men den avskaffades efter påpekande från EU-kommissionen.

Den 30 mars 2009 införde Irland åter en flygskatt – Air travel tax – som togs ut för varje passagerare som reste från en flygplats i Irland (med undantag för flygplatser med färre än 10 000 passagerare per år och sedermera, från och med den 3 juni 2009, 50 000 passagerare per år).⁷ Skattskyldig var i första hand flygoperatören och skattskyldigheten trädde in när en passagerare reste från en irländsk flygplats i ett flygplan som hade kapacitet för mer än 20 passagerare och som inte användes för statliga eller militära ändamål.

Vid införandet av flygskatten låg skattenivån på 2 euro vid en flygning från en flygplats i Irland till en destination som låg högst 300 kilometer från Dublins flygplats. För flygningar till övriga destinationer togs en skatt om 10 euro ut. I praktiken innebar det att nästan alla gränsöverskridande flygningar omfattades av den högre skatten, medan samtliga inrikesflyg omfattades av den lägre skatten. Efter påpekande från EU-kommissionen om att differentieringen kunde utgöra hinder mot den fria rörligheten för tjänster⁸ ändrade Irland skatten till ett fast belopp om 3 euro per passagerare oavsett destination från den 1 mars 2011.

Skatten avskaffades från och med den 1 april 2014 på grund av att konsekvenserna för den irländska ekonomin ansågs vara för stora.

⁷ Section 55 of the Finance (No. 2) Act 2008 (No. 25 of 2008), as amended by section 18 of the Finance Act 2009 and section 48 of the Finance Act 2011.

⁸ Informationen är hämtad från webbsidan http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-734_en.htm, den 20 april 2016.

6.5 Nederländerna

I Nederländerna infördes en flygskatt den 1 juli 2008 som en del i ett grönare skattesystem. Skatten togs ut för passagerare som reste från nederländska flygplatser och delades upp i två avståndsintervall. För flygning till destinationer inom EU samt andra destinationer på ett avstånd om högst 2 500 kilometer från Nederländerna, var skattenivån 11,25 euro och för flygningar till alla andra destinationer var skattenivån 45 euro.

Flygskatten i kombination med den globala finanskrisen ledde till att antalet avresande passagerare från flygplatser i Nederländerna minskade kraftigt. Vissa utländska flygplatser, flygföretag och researrangörer drev också en målinriktad marknadsföring för att dra nytta av människors önskan att slippa undan flygskatten. Detta bidrog till att nederländska passagerare i ökad omfattning valde att resa från vissa flygplatser i Tyskland och Belgien. Flygplatserna Weeze/Niederrhein, Düsseldorf och Charleroi såg sina nederländska passagerarvolymerna öka medan passagerarvolymerna vid flygplatsen Schiphol sjönk med 1,4 miljoner passagerare, eftersom resenärerna valde att flyga från grannländerna. Det rapporterades även om att flygskatten orsakade stor ekonomisk skada i flyg- och turistbranschen.

Med anledning av de negativa effekterna i flyg- och turistbranschen sattes skatten på flygresor ned till 0 euro från och med den 1 juli 2009 för att helt avskaffas från och med den 1 januari 2010.⁹

6.6 Norge

I Norge infördes år 1978 en skatt på charterresor med flyg. Skatt togs ut med 100 norska kronor per passagerare. År 1994 bytte skatten namn till "avgift på flygning av passagerare till utlandet", och skattesatsen sattes till 60 norska kronor per passagerare. I april 1995 utvidgades skatteplikten till att också gälla inrikesresor. I april 1998 ändrades skatten till en skatt baserad på antalet passagerarsäten i flygplanet, oavsett om sätena användes under den aktuella flygningen eller inte. I juni 1999 ändrades skatten åter till en skatt

⁹ Detta avsnitt bygger i huvudsak på studien *Effects of the Air Passenger Tax*, KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis, 2011.

på passagerare. Skattesatsen var då 228 norska kronor för utrikesflygningar och 114 norska kronor för vissa inrikesflygningar. Skatten avskaffades från och med den 1 april 2002. Anledningen till avskaffandet var bland annat att skattebefrielsen för vissa inrikesresor inte var förenlig med EFTA-traktatet.

Den norska regeringen aviserade i oktober 2015 införandet av en ny skatt på flygresor. Stortinget antog förslaget den 14 december 2015. Tid för införandet av flygskatten planerades till den 1 april 2016 men "flypassasjeravgiften" infördes först den 1 juni 2016.¹⁰ Alla kommersiella flygningar med passagerare från norska flygplatser omfattas av flygskatten, med vissa i föreskriften angivna undantag. Med kommersiell flygning avses alla flygningar utom militär luftfart och flygning i räddnings-, nödhjälps- eller ambulanstjänst. Skatteplikten inträder när flygningen påbörjas och beräknas per passagerare som börjar en skattepliktig flygning.

För år 2016 är skattesatsen 80 norska kronor¹¹ per passagerare med undantag av flygbolagens anställda som är på tjänsteresa, barn under två år, transit- och transferpassagerare. För transit- och transferpassagerare ställs krav på att den påföljande flygningen ska påbörjas inom 24 timmar efter den föregående och stå i direkt förbindelse med denna. Det krävs även resedokumentation innehållande vissa i föreskrifterna angivna uppgifter. Skattskyldiga flygföretag ska vara registrerade hos beskattningsmyndigheten. Utländska flygföretag kan endast vara registrerade och rapportera samt betala flygskatt genom en representant i Norge.

Syftet med flygskatten är först och främst fiskalt. Skatten förväntas dra in över 1 miljard norska kronor per år till statskassan.

Som en konsekvens av den norska flygskatten har styrelsen för Moss flygplats Rygge, som är en bas för lågprisflyg och regionala linjer, meddelat att den kommersiella flygtrafiken kommer att läggas ned från och med den 1 november 2016.¹²

¹⁰ Bestämmelserna om "flypassasjeravgiften" finns i kapitel 3–22 i "Forskrift om særavgifter".

¹¹ På norska inrikesresor tillkommer en mervärdesskatt om 10 procent, se Stortingets "vedtak om merverdiavgift § 4". Utrikesresor från Norge beläggs inte med mervärdesskatt, se "merverdiavgiftsloven § 6–28".

¹² Informationen är hämtad från Rygge flygplats hemsida www.ryg.no/artikkel/505/Moss-lufthavn-Rygge-legges-ned, den 5 oktober 2016.

6.7 Portugal

Sommaren 2014 föreslog den portugisiska regeringen som en del av en grön skattereform (Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde) att en flygskatt för passagerare om 3 euro skulle införas i syfte att luftfarten skulle kompensera samhället för dess förorenande inverkan. I september 2014 lade regeringen fram ett något ändrat förslag innebärande att skatt inte skulle tas ut för passagerare som reser till flygplatser inom EES utan endast för passagerare i inrikesflyg med 3 euro och för passagerare som reser till destinationer utanför EES med 15 euro. Förslaget förväntades godkännas av regeringen tillsammans med budgetlagen för år 2015.

Den portugisiska regeringen beslutade dock att inte inkludera flygskatten i den gröna skattereformen. Som motiv härför framfördes att en flygskatt var en åtgärd som skulle vara kontraproduktiv och äventyra tillväxten i den sektor som visade bäst resultat i den portugisiska ekonomin. Dessutom skulle den internationella luftfarten snart komma att omfattas av en global mekanism. Utöver detta sades att skatten slutligen uteslutits från den gröna reformen, trots att den kunde ha genererat intäkter om 33 miljoner euro, på grund av att intresset för portugisiska flygplatser skulle komma att minska. I ljuset av den kampanj som regeringen förde för att locka flygbolag till Portugal skulle en flygskatt ha varit kontraproduktiv.¹³

6.8 Storbritannien

Sedan den 1 november 1994 har Storbritannien en skatt – Air Passenger Duty, förkortad APD – som tas ut per flygpassagerare som reser från en flygplats i Storbritannien, det vill säga England, Wales, Skottland och Nordirland.¹⁴ Isle of Man och Kanalöarna är inte del av Storbritannien i detta hänseende.

Systemet för APD har ändrats flera gånger. Ursprungligen togs en skatt om 5 brittiska pund ut för resor inom ”European Economic Area” och 10 brittiska pund för övriga resor. Den 1 november

¹³ Avsnittet bygger på publikationen Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde av Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde och information från International Air Transport Association (Iata) per e-post den 6 oktober 2016.

¹⁴ Den primära lagen återfinns i Finance Act 1994.

2009 genomfördes en större reformering av systemet. Dels infördes fyra avståndsklasser, dels gjordes en åtskillnad mellan "Standard rate" och "Reduced rate", där den senare gäller för ekonomiklass och den förra för övriga, dyrare klasser. Avståndsintervallen var 0–2 000 miles, 2 001–4 000 miles, 4 001–6 000 miles och över 6 000 miles.

Efter parlamentsvalet år 2010 meddelade den då nya regeringen att man tänkte reformera skatten från att gälla per passagerare till att gälla per flygplan. Skatten skulle differentieras efter flygplanens vikt och avstånd. Man menade att detta skulle ge en bättre korrelation mellan skattenivå och utsläpp, genom att stimulera en högre beläggningsgrad. I sitt budgettal år 2011 sa emellertid finansminister George Osborne följande:

Let me be straight with the House: we had hoped that we could replace the per passenger tax with a per plane tax. We have tried every possible option, but have reluctantly had to accept that all are currently illegal under international law.

I den brittiska regeringens samrådsdokument talades relativt lite om de rättsliga hindren för att införa en skatt per flygplan. Det noterades helt enkelt att Storbritannien har undertecknat 1944 års Chicagokonvention och har luftfartsavtal med över 150 länder samt att många aktörer hade uttryckt oro över lagligheten och möjligheten att införa en skatt per plan enligt gällande internationella regler.¹⁵

Under åren har reseorganisationer och flygbolag i Storbritannien konsekvent framfört att APD bör avskaffas men utan framgång. I budgettalet för år 2014 meddelade emellertid finansminister George Osborne att APD skulle ändras till två avståndsklasser och storleken på skatten avsevärt ökas för affärsjetplan från den 1 april 2015. Systemet reformerades som utlovat.

Skattens storlek bestäms utifrån flygresans slutdestination. Från och med den 1 april 2016 gäller följande indelningar och belopp för APD.¹⁶

¹⁵ Seely, A., Air passenger duty: recent debates and reform, 2016.

¹⁶ Skattenivåerna för resor över 2 000 miles från London höjs från och med den 1 april 2017 i respektive klass till 75 pund, 150 pund och 450 pund.

Distans från London	Resande i ekonomiklass	Resande i annan klass	Resande i flygplan som väger minst 20 ton eller mer och är utrustat för färre passagerare än 19 personer
0 till 2 000 miles	13	26	78
över 2 000 miles	73	146	438

Samtliga belopp är angivna i brittiska pund.

Flera kategorier passagerare undantas från APD, exempelvis besättningsmedlemmar eller personer som utför reparation, underhåll eller säkerhetsarbete samt transit- och transferpassagerare. APD tas inte heller ut för passagerare som flyger från de skotska regionerna Highlands och Islands.¹⁷ Tidigare gällde även ett undantag för barn under 2 år som inte hade eget säte. Åldersgränsen för barn har emellertid höjts under senare år för att hjälpa familjer att sänka kostnaderna för barn som färdas i lägsta reseklassen.¹⁸ Från och med den 1 maj 2015 gällde undantag för barn under 12 år och från och med den 1 mars 2016 gäller undantag för barn under 16 år som reser i ekonomiklass.

Betalningsansvarig för APD är luftfartygsoperatören. En operatör, som sannolikt kommer att göra mer än tolv flygningar per år från brittiska flygplatser eller med ett årligt skatteansvar för mer än 5 000 brittiska pund, och som inte har någon verksamhet eller andra fasta etableringen i Storbritannien, måste utse en skatte-representant i Storbritannien.

När det gäller Nordirland har den nordirländska församlingen (NIA) fått befogenhet att bestämma storleken på APD på direkta långdistansflygningar som avgår från flygplatser i Nordirland. Med verkan från den 1 januari 2013 har NIA satt nivån till 0 brittiska pund.

Även Skotland har numera befogenhet att besluta om en skatt på flygpasagerare som ska ersätta APD och gälla från april 2018.

¹⁷ Se Kommissionens beslut av den 16 maj 2006, N 169/06 – Förenade kungariket – Stöd av social karaktär på lufttransportområdet i de skotska regionerna Highlands och Islands (EUT C 272, 9.11.2006, s. 10).

¹⁸ Informationen är hämtad från brittiska regeringens webbsida www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/385184/TIIN_22_8.pdf, den 20 april 2016.

Den skotska regeringen planerar för en minskning av flygskatten med 50 procent. Regeringen avser att utforma och strukturera en flygskatt som bättre stödjer målet att öka Skottlands internationella anslutning och generera hållbar tillväxt. Det kan enligt regeringen bidra till att skapa nya direktlinjer, upprätthålla befintliga linjer och öka turismen.¹⁹

Regionala flygplatser i England har uttryckt oro över den påverkan som decentraliseringen kan ha på deras konkurrenskraft, om den skotska regeringen beslutat att minska eller avskaffa APD.²⁰

Det finns studier på effekterna av den brittiska flygskatten. Seetaram med flera²¹ skattar inkomst-, pris- och skatteelasticiteter för tio destinationsländer med avresa från Storbritannien. Författarna finner att införandet av den brittiska flygskatten har påverkat efterfrågan på flygresor negativt till fem av de tio utvalda destinationerna som studeras. Ett problem som påpekas i studien är att det är svårt att särskilja skatteförändringen från prisförändringen, då skatten är en del av priset. För efterfrågan på långväga resor – Australien och Förenta staterna – finner studien ingen effekt av skatten. Författarnas slutsats är att den brittiska skatten endast haft en marginell effekt på efterfrågan på flygresor och därtill hörande utsläpp av koldioxid.

I en motsvarande studie av Mayor och Tol²² studeras förväntade effekter av en dubbling av nivåerna av den brittiska flygskatten. Dessutom studeras ett alternativ där skatten tas bort helt. I studien exkluderas flygresande inom Storbritannien liksom tjänsteresenärer. Resultaten av studien pekar på att en skatt baserad på avresande passagerare och avståndsband kan ha en negativ effekt på utsläppen av koldioxid från flyget. Anledningen till resultatet är att flygskatten förändrar relativpriserna mellan kort- och långväga resor, där priset för långväga resor påverkas mindre, i procentuella termer. Det innebär att långväga resor blir relativt mer attraktiva när en sådan skatt införs. Effekten i den skattade modellen är att

¹⁹ Informationen är hämtad från webbsidan www.gov.scot/Topics/Government/Finance/scottishapproach/airpassengerduty, den 5 oktober 2016.

²⁰ Seely, A., Air passenger duty: recent debates and reform, 2016.

²¹ Seetaram, N, Song, H och Page, J., Air passenger duty and outbound tourism demand from the United Kingdom, *Journal of Travel Research*, vol 53(4), 476–487, 2014.

²² Mayor, K och Tol, R. S. J., The impact of the UK aviation tax on carbon dioxide emissions and visitor numbers, *Transport Policy*, vol 14(6), 507–513, 2007.

efterfrågan på långväga resor ökar när skatten införs, medan efterfrågan för kortväga resor minskar, ett resultat som dock inte stöds av exempelvis Seetaram med flera. En tydlig svaghet med studien är att resultaten baseras på simuleringar, inte faktiska utfall.

6.9 Tyskland

Tyskland har sedan den 15 december 2010 en flygskatt som tas ut för passagerare som reser från tyska flygplatser i flygplan eller helikopter – Luftverkehrsteuergesetz. Införandet av skatten har motiverats med både fiskala skäl och miljöskäl.

Skattenivån är differentierad efter avståndet till de största kommersiella flygplatserna i destinationslandet från Tysklands största flygplats – Frankfurt am Main. Olika skattenivåer tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Inrikesflyg och flyg till länder som framgår av bilaga 1 till lagen (EU- och EFTA-medlemsstaterna, EU-kandidatländerna och Turkiet, Ryssland, Marocko, Tunisien och Algeriet) beskattas med 7,38 euro per passagerare. Resor till länder som anges i bilaga 2 till lagen på ett avstånd upp till högst 6 000 kilometer från Frankfurt am Main (andra länder i Nord- och Centralafrika, Mellanöstern och länder i Centralasien) beskattas med 23,05 euro per passagerare. Passagerare som reser till länder med ett avstånd längre än 6 000 km från Frankfurt am Main beskattas med 41,49 euro.

I lagen görs flera undantag från skatteplikt, exempelvis för passagerare som medföljer vid förnyad avgång efter ett tekniskt stopp på tysk mark eller en nödlandning efter att ha lyft från en tysk flygplats, passagerare i militärflyg, barn under 2 år som inte har eget säte och flygpersonal. Tyskland har också fått godkännande av EU-kommissionen att reducera storleken på skatten med 20 procent på flygningar till vissa öar i Nordsjön.²³

Skattskyldiga är endast kommersiella operatörer och skattskyldigheten inträder när en passagerare avreser från en tysk flygplats. Luftfartygsoperatör som inte har sitt säte i Tyskland eller någon annan medlemsstat i EU måste utse en skatterepresentant i Tysk-

²³ EU-kommissionens beslut den 20 december 2012 (C (2012) 9451).

land. Operatör inom EU får, men måste inte, utse en skatte-representant i Tyskland.

Det finns en del studier avseende effekterna av den tyska flygskatten. Fichert²⁴ med flera estimerar i en studie att efterfrågan på flygresor har minskat med mellan 1,2 och 2,8 procent till följd av att skatten har införts. Tidigare studier, Thiessen med flera²⁵, har inte funnit någon sådan effekt. Fichert med flera argumenterar för att orsaken till att tidigare studier inte har funnit någon effekt är att efterfrågeförändringen måste ses från antalet avresande passagerare i Tyskland, inte det totala antalet passagerare som även inkluderar både transit- och transferpassagerare.

Thiessen med flera argumenterar i sin studie även för fler konsekvenser än för endast efterfrågan på flygresor, som inte tycks påverkas av en skatt. Författarna finner att efterfrågan på resor med lågprisflygbolag är mer priskänslig, vilket troligtvis innebär att de påverkas i större utsträckning av skatten. Utvecklingen i fråga om antalet passagerare på flygplatser som trafikeras av lågprisbolag talar även för det påståendet, då utvecklingen där har varit mindre stark än på andra flygplatser, och i vissa fall negativ. Författarna finner inga bevis för att gränsnära flygplatser har drabbats i större utsträckning än övriga flygplatser. Tillväxten är förvisso lägre vid dessa flygplatser, men så var fallet även innan skatten infördes. Skillnaden kan i stället förklaras av strukturella omvandlingar där fler resor sker från stora flygplatser. Vidare finner författarna att skatten på flygresor har en effekt på sysselsättningen i så mån att arbetstillfällen flyttar mellan sektorer, men inte att de försvinner.

6.10 Österrike

Österrike införde en flygskatt den 1 april 2011 – Flugabgabegesetz – efter den tyska modellen. Den österrikiska flygskatten gäller emellertid för både kommersiella och icke-kommersiella luftfartygsoperatörer. Flygskatt tas ut för passagerare som reser från de sex stora österrikiska flygplatserna Wien, Salzburg, Linz, Innsbruck,

²⁴ Fichert, F., Forsyth, P. och Niemeier, H-M., Auswirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer auf das Passagieraufkommen – Eine Zwischenbilanz, 2014.

²⁵ Thiessen, F., Haucke, A. och Wosnitza, A., Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, 2013.

Klagenfurt och Graz i flygplan med en tillåten vikt om minst 2 000 kilogram.

Storleken på skatten beror på det geografiska avståndet till destinationen från Österrike. Det finns tre avståndsklasser; kort-, medel- och långdistansflyg. För kortdistansflygningar – till Europa, Ryssland och de flesta nordafrikanska länder – tas en skatt om 7 euro per passagerare ut, för medeldistansflygningar – till destinationer i Mellanöstern, andra afrikanska länder, Indien och Förenade Arabemiraten – tas en skatt om 15 euro per passagerare ut och för långdistansflygningar – till Förenta staterna, Kanada, Brasilien, Kina med flera – tas en skatt om 35 euro per passagerare ut. Lagen innehåller ett antal undantag från skatteplikt, bland annat för barn under 2 år som inte har eget säte, besättningsmedlemmar, utbildningsflyg, transit- och transferpassagerare, avgångar i militärt, medicinskt eller humanitärt syfte och avgångar efter en oplanerad landning.

Det är flygoperatören som är skyldig att redovisa och betala skatten. Även ägaren av den inhemska flygplatsen är ansvarig för skatten. Om flygoperatören inte har någon verksamhet eller fast driftställe i Österrike måste denne utse en skatterepresentant. För operatörer inom EU är det valfritt att utse en skatterepresentant i Österrike.

Den österrikiska flygskattens effekter har inte studerats i någon större utsträckning. Shönpflug med flera²⁶ har studerat om en eventuell överflyttning av passagerare från österrikiska flygplatser till flygplatser i närlägnade länder har skett sedan skatten infördes. Författarna kommer i studien fram till att det inte har skett någon större flykt av passagerare, vilket förklaras med att Tyskland har en liknande skatt.

²⁶ Shönpflug, K, Paterson, I och Sellner, R., Evaluierung der Flugabgabe Update zur IHS Studie 2012, Institute for advanced studies, Vienna, 2014.

7 Utformningen av ett system för skatt på flygresor

7.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att ta fram ett förslag till skatt på flygresor som syftar till att minska flygets klimatpåverkan. I Sverige har det vid ett par tillfällen förekommit att skatt tas ut i direkt anslutning till flygresor. En särskild skatt på charterresor¹ togs ut under åren 1978–1993 och under perioden mars 1989–december 1996 fanns det en miljöskatt på inrikesflyg.² Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Av skäl som anges i avsnitt 3.2 föreslog emellertid regeringen att lagen skulle upphävas och riksdagen beslutade i enlighet med detta.³

Det är alltså länge sedan någon form av skatt på flygresor togs ut. Detta innebär att ett nytt system med skatt på flygresor ska utformas. Systemet bör enligt utredningens mening vara enkelt och okomplicerat, utan att de förväntade effekterna för den skull uteblir. En grundläggande utgångspunkt är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. I detta kapitel behandlas närmare de förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en god acceptans av systemet ska uppnås.

¹ Lagen (1978:144) om skatt på vissa resor.

² Lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikesflyg.

³ Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

7.2 Krav som bör ställas på ett system för skatt på flygresor

7.2.1 Förutsättningar för acceptans

Om en skatt på flygresor införs kommer flygbranschen och de konsumenter som reser med flyg att påverkas på olika sätt. Även turismbranschen och andra aktörer i samhället kan komma att påverkas. Det är därför viktigt att skapa en tillräcklig acceptans för ett sådant skattesystem. Acceptansen är i hög grad kopplad till hur systemet är utformat och hur införandet förbereds. Vad intäkterna används till, hur hög skatten är, vad flygföretagen och konsumenterna känner till om syftet med skatteuttaget och effekterna av alternativa åtgärder är andra faktorer som påverkar acceptansen av ett system med skatt på flygresor. Det krävs att systemet är i bruk under en någorlunda lång tid för att systemets långsiktiga påverkan på flygtrafiken, resmönster, klimatet med mera, ska kunna utvärderas.

Nedan redogörs för de viktigaste kriterierna som ett system med skatt på flygresor bör uppfylla för att acceptansen av systemet ska bli så stor som möjlig. Vissa av de uppräknade kriterierna är emellertid delvis motstridiga. När ett system med skatt på flygresor skapas måste det därför göras avvägningar mellan kriterierna och alla dessa kan inte beaktas fullt ut.

7.2.2 Huvudsyftet bör återspeglas i systemet

Det är från acceptanssynpunkt viktigt att utformningen av systemet återspeglar huvudsyftet att minska flygets klimatpåverkan genom att uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ och motivera flyget till effektivare transporter. Detta innebär exempelvis att skatt bör tas ut för flygresor som utförs i stor omfattning och därmed har störst påverkan på klimatet. Vidare bör storleken på skatten om möjligt differentieras efter flygresornas längd.

7.2.3 Systemet bör vara lätt att förstå och använda

Det bör ställas stora krav på att ett nytt system med skatt på flygresor är enkelt och okomplicerat. Systemet bör vara lätt att förstå och använda för flygföretagen och konsumenterna. Detta ställer krav på att informationen om systemet är tydlig och lättillgänglig.

7.2.4 Systemet bör vara effektivt och pålitligt

Det system som används vid uttag av skatt på flygresor bör, liksom andra system som används för skatteuttag, uppfylla högt ställda krav på säkerhet. Som exempel kan nämnas att höga krav bör ställas på att de som berörs av systemet inte utsätts för felaktiga debiteringar eller liknande. Vidare bör systemet i möjligaste mån förhindra att den enskilde resenären eller flygföretaget oriktigt kommer undan skattskyldighet.

7.2.5 Systemet bör vara rättvist

De differentieringar av skattebeloppen som systemet kan innehålla bör grundas på omständigheter som är direkt hänförliga till syftet med systemet, det vill säga att minska flygets klimatpåverkan. Systemet får inte innebära att några resenärer eller flygföretag drabbas av högre kostnader än vad som är motiverat av dessa skäl. Det får inte heller innebära att andra, av skäl som uppfattas som godtyckliga, får lägre kostnader eller helt eller delvis undantas från skattskyldigheten.

7.2.6 Hanteringskostnaderna för systemet bör vara rimliga

Ett system med skatt på flygresor får inte innebära alltför stora påfrestningar vare sig för flygföretagen eller för det allmänna. Eftersom syftet med att införa en skatt på flygresor är att med hjälp av ekonomiskt styrmedel påverka konsumenterna och flygföretagen att agera på ett visst sätt – att avstå från flygresan alternativt välja mer miljövänligt transportslag respektive genomföra effektivare transporter – måste systemet innehålla ett ekonomiskt incitament för konsumenter och flygföretag att agera på önskvärt sätt.

Vad gäller kostnaderna för det allmänna kan man utgå från att ett skattesystem inte skulle accepteras om kostnaderna för systemet är för höga i förhållande till intäkterna och därmed innebär ytterligare en påлага för de enskilda medborgarna.

7.3 Modeller för uttag av skatt på flygresor

Utredningen har övervägt fyra modeller för utformningen av det system som ska styra hur skatten för flygresor beräknas och redovisas. Nedan behandlas de olika modellerna.

7.3.1 Flygplanets vikt som skattebas

Inledningsvis har utredningen diskuterat möjligheten att ta ut skatt med flygplanets vikt som skattebas. Fråga blir då om en skatt på flygplan. Ett exempel på en skatt som bygger på vikt är den svenska fordonsskatten på tunga fordon, traktorer, motorredskap och släpvagnar.⁴ Enligt direktiven ska emellertid utredningen utforma en skatt på flygresor. Utredningen har därför valt att inte utreda denna modell vidare. Den bedöms falla utanför utredningens uppdrag.

7.3.2 Flygbiljetten som skattebas

Denna modell bygger på att skatt tas ut direkt på biljetten för flygresan från Sverige. Inledningsvis uppkommer då frågan om vem som ska vara skyldig att redovisa och betala skatten – biljettköparen eller biljettförsäljaren – och när skattskyldigheten ska inträda.

I ett system med biljettköparen som direkt skattskyldig blir antalet skattskyldiga mycket stort och dessa bor inte endast i Sverige, utan även runt om i världen. Att införa ett deklarationsförfarande skulle föra med sig stora administrativa svårigheter. Det skulle inte heller vara pålitligt och effektivt utan lätt kunna missbrukas av den som vill undvika skatt. Dessutom skulle ett sådant förfarande medföra ett krav på kontrolluppgifter från biljettförsäljarna som i sig skulle vara svårt att kontrollera efterlevnaden av. Ett annat alternativ är

⁴ Vägtrafikskattelagen (2006:227).

att samla in boardingkort från resenärerna vid avresan från Sverige för debitering eller återbetalning av skatt i efterhand. Detta ställer dock krav på stora administrativa insatser och utveckling av nya system till höga kostnader. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte finns skäl att vidare utveckla modellen med biljettköparen som skattskyldig.

I ett system med biljettförsäljaren som skattskyldig torde skattskyldigheten inträda när betalning för flygresan tas emot. Även med denna utgångspunkt finns många svagheter i modellen. Mängden skattskyldiga skulle bli omfattande eftersom flygbiljetter säljs av många flygföretag och resebyråer, i Sverige och andra länder samt genom internet. Det skulle kräva en komplicerad och kostsam administrations- och kontrollapparat för det allmänna. Kraven på effektivitet och pålitlighet skulle därmed bli svåra att uppfylla.

Fördelen med ett system som bygger på att flygbiljetten används som skattebas är att det troligen skulle ha en god styrande effekt på flygresandet, eftersom fördyringen blir direkt synlig för konsumenten. Konsumenten kan då välja ett annat transportslag eller avstå från flygresan, vilket kan bidra till minskning av flygets klimatpåverkan. Däremot skulle systemet förmodligen inte utgöra något incitament för flygföretagen att vidta några miljöförbättrande åtgärder.

7.3.3 Passagerare som skattebas

I denna modell tas skatt ut för varje passagerare som reser från en flygplats i Sverige. Skattskyldig är det flygföretag som utför flygningen. Antalet skattskyldiga blir därmed begränsat. Skattskyldigheten inträder när planet lyfter från marken. Från skatteplikt kan undantag göras för exempelvis barn, flygpersonal och passagerare som transporteras i ambulansflyg eller militärflyg. För att få en så god överensstämmelse som möjligt mellan skattenivån och de utsläpp flyget orsakar kan den differentieras efter olika avståndsintervall.

Skatten är i denna modell en punktskatt. Flygföretaget ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarera skatten på flygresor. Det allmännas kostnader för administration kan hållas nere eftersom det redan finns system för administration av punktskatter hos Skatte-

verket som kan användas för att administrera ytterligare en punkt-skatt.

I kapitel 6 redovisar utredningen hur regleringen av flygskatt utformats i några andra länder. Gemensamt för dessa är att skatt tas ut per avresande passagerare.

En klar fördel med modellen att ta ut skatt per avresande passagerare är att den är enkel och beprövad. Det innebär att det redan bör finnas system för hantering av redovisning och betalning av sådan skatt hos flera flygföretag som utför flygningar från Sverige. Redan i dag samlar flygföretagen in och lagrar uppgifter om hur många passagerare som flyger med företaget, varför den ytterligare administrativa bördan blir begränsad till att överföra informationen i ett deklarationsförfarande till Skatteverket. Flygföretagets kostnad för hantering av skatten bör därför inte bli påfallande hög.

En skatt som grundas på avresande passagerare saknar direkt koppling till utsläppsmängder av växthusgaser. Den kan därför inte användas för att särskilja flygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Det betyder emellertid inte att en passagerarskatt behöver sakna miljöeffekt. Om skatten medför att konsumenter avstår från vissa flygresor eller väljer transportslag med mindre utsläpp av växthusgaser, kan den leda till mindre utsläpp och minska flygets klimatpåverkan.

Nackdelen med modellen är att den inte i någon större utsträckning uppmuntrar flyget till effektivare transporter, att utveckla flygplanen eller att vidta andra miljöanpassande åtgärder.

7.3.4 Flygstol som skattebas

Enligt denna skattemodell beskattas varje flygstol i flygplan som transporterar passagerare. Liksom i modellen med passagerare som skattebas är det flygföretaget som utför flygningen som är skattskyldigt. Antalet skattskyldiga blir därmed begränsat. Skattskyldigheten inträder när planet lyfter från marken. Det finns möjlighet att undanta vissa flygstolar från skatt, exempelvis sådana som är installerade i räddningsflyg eller militärflyg. Skatten tas ut med samma belopp per flygstol. För att inte komma i konflikt med det rådande förbudet att beskatta flygbränsle eller EU:s regler om statligt stöd (se avsnitt 3.9) kan inte skattens storlek differentieras

efter flygplanstyp, avstånd, vikt eller utsläpp. Hanteringskostnaderna för flygföretagen skulle inte bli alltför höga.

Skatten är en punktskatt. Flygföretaget ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerar skatten på flygresor. Som nämns i föregående avsnitt kan det allmännas kostnader för administration hållas nere eftersom det redan finns system för administration av punktskatter hos Skatteverket som kan användas för att administrera ytterligare en punktskatt.

Fördelarna med ett system enligt denna modell är att det skulle vara lätt att förstå och använda samt att skatten skulle få en något bättre korrelation med utsläpp än en skatt per passagerare och stimulera flygföretagen att förbättra belägningsgraden, vilket i sin tur kan leda till att antalet flygningar hålls nere. En tillämpning av modellen med flygstolar som skattebas skulle kunna styra flygföretagen till att genomföra effektivare transporter genom att använda planen bättre genom färre, men mer fyllda, avgångar och därigenom minska flygets klimatpåverkan.

En skatt som baseras på flygstolar leder troligen till större utsläppsminskningar än en skatt som tas ut per passagerare, men det finns även nackdelar. För det första kan det ifrågasättas om skatten i denna modell är att se som en skatt på flygresor. Det ligger närmare till hands att betrakta den som en skatt på flygplan. Vidare skulle en skatt som baseras på varje flygstol jämförd med en skatt per passagerare kunna slå hårdare mot flyglinjer till glest befolkade områden eftersom dessa ofta har låg beläggning. Avgångar kan glesas ut, framför allt på flyglinjer med litet reseunderlag och medföra konsekvenser inte bara för flygbranschen utan även för turistbranschen och andra aktörer i samhället som berörs av luftfarten. En skatt som baseras på flygstolar skulle även kunna föra med sig att flygföretag börjar använda i och urtagbara stolar för att undgå skatt.⁵

⁵ Leicester, A. och O’dea, C. *Aviations taxes*, i Chote, R. m.fl., *The IFS Green Budget* January 2008, The Institute for Fiscal Studies.

7.4 Utredningens val av modell för ett system med skatt på flygresor

När det gäller vilka krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på flygresor ska det framhållas att de i avsnitt 7.2 redovisade egenskaperna inte är uppställda i någon inbördes rangordning. Om kraven inte går att helt förena kan det bli nödvändigt att något önskemål får stå tillbaka för att något annat ska kunna tillgodoses. I en sådan situation måste man göra en prioritering.

Det viktigaste vid utformningen av ett system med skatt på flygresor är givetvis att det uppfyller de rättsliga kraven men också att det utformas på ett effektivt sätt med hänsyn till sitt primära mål – att minska flygets klimatpåverkan. Eftersom det är fråga om en miljöskatt ska den sättas så nära källan som möjligt. Flyget är av stor betydelse för många och det är därför viktigt att en skatt på flygresor upplevs som adekvat för dem som ska bära den. Systemet ska också vara administrativt hanterligt och inte medföra orimliga kostnader för vare sig den skattskyldige eller det allmänna. Frågan är då vilken av de beskrivna modellerna som bäst skulle tillgodose de krav som bör ställas på ett system för uttag av skatt på flygresor.

Vad först gäller modellen med flygplanets vikt som skattebas anser utredningen att en sådan skatt är att se som en skatt på flygplan (se avsnitt 7.3.1). Enligt direktiven ska utredningen utforma en skatt på flygresor. En skatt med flygplanets vikt som skattebas bedöms därför falla utanför utredningens uppdrag.

Vidare är utredningen av den uppfattningen att modellen med flygbiljetten som skattebas inte är lämplig att använda vid utformningen av ett system för att ta ut skatt på flygresor. Nackdelarna överväger klart. Exempelvis skulle systemet bli ohanterligt på grund av en omfattande mängd skattskyldiga runt om i världen och medföra orimliga administrativa kostnader för det allmänna. Den enda egentliga fördelen med ett system med flygbiljetten som skattebas är att det kan ha god styrande effekt på konsumenters resande med flyg eftersom fördyringen blir direkt synlig för den enskilde resenären. Resenären kan då välja ett annat transportslag eller att avstå från flygresan, vilket kan bidra till minskning av flygets klimatpåverkan.

I valet mellan de två återstående modellerna anser utredningen att ett system som bygger på modellen med passagerare som skattebas

är att föredra. Detta med hänsyn till att systemet med skatt på flygresor ska vinna någorlunda acceptans och upplevas rättvist samt att hanteringskostnaderna för systemet ska vara rimliga. Systemet bedöms bli administrativt enkelt och kontrollvänligt.

Såväl modellen med passagerare som skattebas som modellen med flygstol som skattebas kan i och för sig sägas uppfylla kraven på lättförståelighet och användarvänlighet. En skatt som tas ut för passagerare har emellertid den fördelen att den är väl beprövad i andra medlemsstater, och även i Sverige när lagen om skatt på charterresor var i kraft.

Gemensamt för båda modellerna är att systemet väntas bli administrativt enkelt och överblickbart genom att flygföretaget som utför flygningen pekas ut som ansvarigt för skatten. Antalet skattskyldiga bedöms därför bli begränsat. Kan flygföretaget vidare använda redan befintligt redovisningssystem, med viss anpassning, för hantering av skatten, kan dessutom kostnaderna hållas nere. Genom att använda ett registreringsförfarande hos beskattningsmyndigheten bör inte heller det allmännas administrativa kostnader bli särskilt påfrestande.

Det som klart talar för en modell som bygger på passagerare som skattebas är att den är lätt för flygföretagen och resenärerna att förstå, rättvis eftersom skatt tas ut för alla som väljer att resa med flyg och pålitlig eftersom risken för feldebitering kan antas vara liten. En tillämpning av denna modell skulle bidra till uppfyllandet av syftet att minska flygets klimatpåverkan genom att styra resenären till att avstå från resan eller byta till ett mer miljövänligt transportslag. Det finns även möjlighet att differentiera skattenivån för resor inom och utom EU.

En klar nackdel med ett system som bygger på passagerare som skattebas är att det inte kan väntas ha mer än ringa styrande effekt på flygföretagen. En tillämpning av modellen med flygstolar som skattebas skulle däremot kunna styra flygföretagen till att genomföra effektivare transporter genom att använda planen bättre genom färre, men mer fyllda, avgångar och därigenom minska flygets klimatpåverkan. Detta skulle troligen leda till större utsläppsminskningar än vid en skatt som grundas på antal passagerare.

Ett par omständigheter som talar starkt mot en skatt baserad på flygstolar är dels att den kan uppfattas som en skatt på flygplan – och inte som en skatt på flygresor – dels att den kan upplevas som

orättvis eftersom skattens storlek skulle vara densamma för alla flygstolar, oavsett i vilket plan de är installerade och destinationen för flygningen. Det skulle vidare bli svårt att få acceptans för ett system som grundas på flygstolar, med hänsyn till de konsekvenser en skatt som bygger på den modellen kan väntas föra med sig i glesbygd med utglesade flyglinjer. Dessa utglesade flyglinjer skulle i sin tur påverka inte bara flygbranschen utan även turismbranschen och andra aktörer som berörs av luftfarten.

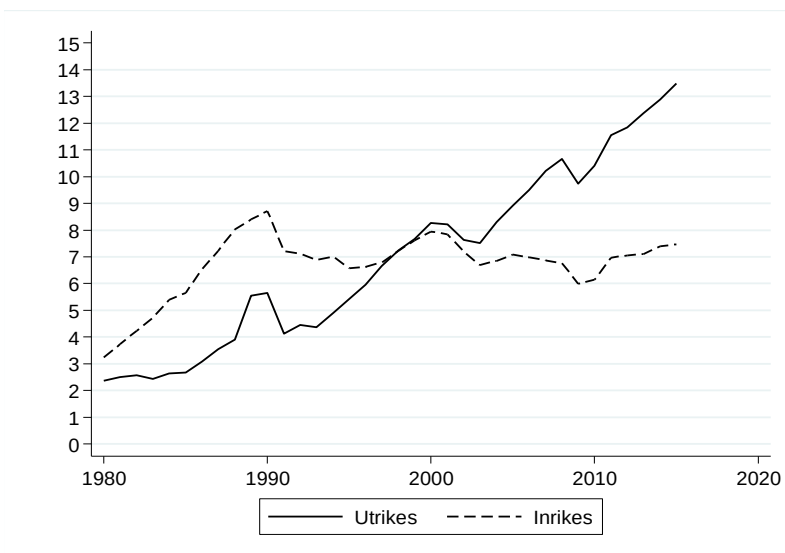
I kapitel 9 lämnar utredningen förslag på hur ett system för skatt på flygresor bör utformas utifrån den valda modellen.

8 Styrmedel och åtgärder

8.1 Inledning

Resandet med flyg har under de senaste 25 åren utvecklats olika vad gäller inrikes- och utrikesresor. I diagram 8.1 presenteras resandet för både inrikes- och utrikesflyget. Medan inrikesflyget har stagnerat och hållit sig på en jämn nivå sedan tidigt 1990-tal har antalet passagerare på utrikesflyget ökat från år till år med i genomsnitt 4,5 procent.

Diagram 8.1 Antalet avresande passagerare perioden 1980–2015



Källa: Trafikverket.

Vad gäller prisutvecklingen för inrikes och utrikes flygresor saknas pålitlig prisstatistik för inrikes resor för perioden 1980–2015. Enligt en rapport från Konkurrensverket¹ har emellertid biljettpriserna för inrikesflyget minskat med 10–20 procent under perioden 2001–2012. Tillgänglig prisstatistik hos SCB visar en liknande förändring av biljettpriserna för utrikesflyget. Vidare ökade de svenska hushållens disponibla inkomster med 43 procent under perioden 1991–2013. Om inga större förändringar sker i fråga om priset på flygresor och med fortsatt höjda reallöner är det mycket sannolikt att flygandet fortsätter att öka kraftigt.

Det ökande flygresandet är positivt i den bemärkelsen att det tyder på en förbättrad tillgänglighet. Det följer dock vissa negativa effekter med ökat flygresande. Flyget ger bland annat upphov till utsläpp av växthusgaser och buller. Dessa negativa effekter kan reduceras genom införandet av styrmedel. Man brukar tala om fyra olika typer av styrmedel: ekonomiska, administrativa (till exempel lagar), information samt forskning och utveckling. Genom att införa olika typer av styrmedel eller kombinationer av styrmedel kommer som en följd av dem olika åtgärder att vidtas.

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas, det vill säga ett styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan. En skatt på flygresor måste samverka med andra styrmedel och åtgärder för att målet *Begränsad miljöpåverkan* ska nås. I uppdraget ingår därför att beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå målet, till exempel metoder som stimulerar användning av biobränslen i flyg, energieffektivisering och teknikutveckling.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis hur mycket flyget bör betala för sina utsläpp av växthusgaser. Därefter beskrivs olika styrmedel och åtgärder som används och kan användas för att minska klimatpåverkan från flyget. Avslutningsvis beskrivs EU:s flygstrategi och regeringens arbete med den svenska flygstrategin.

¹ Nilsson, Jan-Eric, Regelförändringar i transportsektorn, Effekter av omregleringen inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning, Uppdragsforskningsrapport 2012:6.

8.2 Hur mycket bör flyget betala för sina utsläpp av växthusgaser?

För att bestämma hur en skatt på flygresor bör utformas behövs en förståelse för vad skatten förväntas medföra. Enligt direktiven kan flyget genom en skatt på flygresor i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader, det vill säga betala för sin klimatpåverkan. I detta avsnitt behandlas det skatten kan förväntas medföra och vilken klimatvärdering som kan göras i fråga om de utsläpp av växthusgaser som flyget ger upphov till. Med utgångspunkt i den bedömning som görs i fråga om klimatvärdering följer avslutningsvis ett resonemang om hur nivåerna för en skatt på flygresor kan bestämmas.

8.2.1 Flyget ska bära sina egna klimatkostnader

De negativa externaliteter i form av klimatpåverkan som flyget ger upphov till kan reduceras med hjälp av exempelvis en skatt som motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden för de negativa externaliteterna. Man talar då om att man har internaliserat den externa kostnaden. När en externalitet ska internaliseras genom en skatt är det viktigt att veta vad kostnaden för externaliteten är. Annars riskerar man att bestämma en skattenivå som i ett samhällsekonomiskt perspektiv är för låg eller för hög. En skatt som är för låg förskjuter inte kostnaden i tillräckligt stor utsträckning för att företagen och konsumenterna ska styras till ett ändrat agerande på sätt som eftersträvas, medan en för hög skatt resulterar i en större förändring i agerandet än vad som bedöms samhällsekonomiskt effektivt. Externaliteten uppstår som en konsekvens av att den som orsakar till exempel klimatpåverkan inte betalar den fulla kostnaden klimatpåverkan orsakar samhället.

Ett sätt att få den aktuella aktören att betala de samhällsekonomiska kostnader denne orsakar är således att införa en skatt som motsvarar skillnaden i kostnad för aktören och samhället.

I detta sammanhang kan nämnas att Sverige är en aktiv del av *Carbon Pricing Leadership Coalition*, en frivillig koalition mellan nationer och aktörer från både privata och offentliga sektorer. Koalitionen arbetar med det långsiktiga målet att införa ett globalt

prissättningssystem för koldioxid. Arbetet sker genom att utbyta erfarenheter av prissättning av koldioxidutsläpp.

8.2.2 Vad kostar flygets klimatutsläpp?

För att på ett korrekt sätt kunna internalisera en extern kostnad måste trovärdiga och riktiga beräkningar av kostnaden finnas till hands. Vad gäller beräkningar av klimatkostnader för utsläpp av koldioxid finns det många olika ansatser och den beräknade kostnaden varierar kraftigt mellan dem.

Den svenska koldioxidbeskattningen är 1,12 kronor i 2016 års prisläge per kilogram koldioxid. Uppräknat till 2018 års prisläge, givet förväntningar om inflation, innebär det ett pris per kilogram koldioxid om 1,15 kronor. Det är dock viktigt att skilja på den svenska koldioxidskatten och den ”sanna” klimatkostnaden (som är okänd), vilka inte nödvändigtvis är lika med varandra. Det råder nämligen en stor osäkerhet om vilken klimatkostnad koldioxidutsläpp ger upphov till. Osäkerheten är delvis naturvetenskaplig eftersom det råder osäkerhet om vilken skada en viss mängd koldioxid faktiskt ger upphov till. En ytterligare faktor som påverkar beräkningarnas resultat är de antaganden som görs vid beräkning av klimatkostnaderna. Vissa studier använder höga diskonteringsräntor, vilket innebär att kostnader som ligger långt fram i tiden ses som låga i dag, medan andra använder lägre diskonteringsräntor. Sannolikheter för framtida mycket allvarliga effekter inkluderas i vissa rapporter, medan andra inte alls tar hänsyn till dem. Exempelvis har Stern med flera i sin rapport om klimatförändringar² räknat på kostnader mellan 60 och 240 öre per kilogram koldioxid, medan Ackerman och Stanton³ beräknar skadekostnaden till mellan 5 och 9 kronor per kilogram koldioxid.

I en rapport från VTI som behandlar kostnaden för koldioxid från svenska transporter föreslås en kostnad om 66 öre per kilo koldioxid.⁴

² Stern med flera, *Stern Review: The economics of climate change*, Vol. 30, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

³ Ackerman, F. och Stanton, E. *Climate Risks and Carbon Prices: Revising the Social Cost of Carbon*, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, vol. 6, 2012.

⁴Se VTI:s hemsida: www.vti.se/sv/publikationer/pdf/vardering-av-koldioxidutslapp-fran-svenska-transporter-en-kommentar.pdf

Den ”sanna” klimatkostnaden för utsläpp av koldioxid kan därför sägas vara okänd, vilket innebär att beräkningar av internalisering med nödvändighet bygger på förutsättningar och val av antaganden som kan diskuteras. Utredningens bedömning är att det är lämpligt att utgå från den svenska koldioxidbeskattningen, eftersom den används vid beskattning av andra trafikslag i Sverige.

8.2.3 Storleken på flygskatt kan bestämmas genom klimatvärdering

Syftet med att införa en skatt på flygresor är att flyget i större utsträckning ska bära sina egna klimatkostnader. Skattens storlek bör därför utgå från de klimatkostnader som flyget ger upphov till. Såsom beskrivs i föregående avsnitt råder det dock en stor osäkerhet om hur stora klimatkostnaderna är för till exempel utsläpp av koldioxid. Utredningens bedömning är att den svenska koldioxidbeskattningen om 1,12 kronor i 2016 års prisläge per kilogram koldioxid bör användas som utgångspunkt för en värdering av de klimatkostnader som flyget ger upphov till. Notera att beräkningarna således inte med nödvändighet kommer att motsvara de ”sanna” klimatkostnaderna för flyget. De ”sanna” klimatkostnaderna är, som påpekas ovan, okända.

Trafikanalys har i en promemoria sammanställt flygets marginalkostnader bland annat för emissioner.⁵ För koldioxidberäkningarna använder Trafikanalys 1,08 kronor per kilogram koldioxid i 2010 års prisläge, motsvarande den svenska koldioxidskatten.

Trafikanalys presenterar värderingar för emissioner för tre typresor, Arlanda–Landvetter, Arlanda–Madrid och Arlanda–Bangkok. Värderingen för emissioner för respektive resa beräknades till 196 kronor, 572 kronor och 3 250 kronor per resenär. Därtill presenteras avgifter och internaliseringsgrad av externa kostnader baserat på värderingen, det vill säga hur stor del av den värderade externa kostnaden som täcks av redan existerande avgifter. Genom antaganden om kabinfaktor⁶ tar Trafikanalys fram klimatvärderingar per passagerarkilometer för de tre typresorna. För inrikes resor – som representeras av Arlanda–Landvetter – är värderingen

⁵ Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor 2016, PM 2016:2.

⁶ Kabinfaktorn beskriver antalet passagerare i förhållande till antalet flygstolar.

av klimatkostnaden 49 öre per passagerarkilometer. Av dessa bedömer Trafikanalys att mellan 39 och 43 öre inte täcks av nuvarande avgifter. För långväga flygresor utanför EU/EES värderar Trafikanalys climateffekten till 39 öre per passagerkilometer. Det är dock inte helt oproblematiskt att överföra klimatvärderingen från dessa exempelsträckor till att gälla för andra sträckor. Klimatvärderingen för en given sträcka varierar exempelvis med flygplanstyp och antaganden om kabinfaktor. Det finns därför inget självklart sätt att räkna fram en klimatvärdering.

Johannes Österström skriver i en VTI-rapport om Luftfartens klimatkostnader.⁷ I underlaget finns beräkningar som beskriver klimatvärderingar för en rad sträckor beroende på vilka flygplanstyper som används. Den samlade värderingen av flygets miljöeffekt (innefattande både climateffekter och hälsoeffekter) inkluderar utsläpp av koldioxid, vattenånga, kolväten, kväveoxider, svaveldioxid och partiklar samt den särskilda effekt vissa av dem har på hög höjd. I rapporten presenteras värderingar av klimatkostnaderna per kilometer. De skiljer sig något från Trafikanalys beräkningar. För att räkna om värderingen till en värdering per passagerarkilometer behövs ett antagande om kabinfaktor. De beräkningar som utredningen kommer att använda sig av rör genomsnittliga värderingar för olika destinationer med olika flygplanstyper. En genomsnittlig inrikes resa med flyg ger enligt Österström i rapporten Luftfartens marginalkostnader upphov till en kostnad på 17,30 kronor per kilometer. Österströms beräkningar utgår från ett kalkylvärde för koldioxid om 1,14 kronor per kilogram. Då är koldioxid och övrig klimatpåverkan medräknad. Värderingen varierar kraftigt mellan sträckor beroende av flygplanstyper, såsom jet- eller turbopropellerflygplan.

I tabell 8.1 sammanställs klimatvärderingar för utvalda inrikesflyglinjer. Den kortaste regelbundet trafikerade flygsträckan i Sverige är Stockholm/Bromma–Visby (190 kilometer) medan den längsta flygsträckan är Göteborg/Landvetter–Luleå (1 019 kilometer). Utöver dessa flygsträckor presenteras i tabellen två vanligt trafikerade linjer, Stockholm/Arlanda–Göteborg/Landvetter (395 kilometer) och Stockholm/Arlanda–Malmö/Sturup (533 kilometer). Eftersom

⁷ Österström, Luftfartens klimatkostnader – En delrapport inom Samkost 2, VTI rapport 907, 2016.

avstånden som beräknas är de kortaste avstånden mellan flygplatser läggs en felmarginal till, då flygplan oftast inte flyger den rakaste vägen. Icao:s rekommendation är att göra ett påslag på avståndet enligt följande. För flygsträckor kortare än 550 kilometer rekommenderas ett påslag om 50 kilometer, för sträckor längre än 550 kilometer men kortare än 5 500 kilometer rekommenderas ett påslag om 100 kilometer och för sträckor längre än 5 500 kilometer rekommenderas ett påslag om 125 kilometer.⁸

I tabell 8.1 presenteras avstånden med påslag enligt rekommendationen från Icao tillsammans med klimatvärderingen baserat på Trafikanalys och Österströms beräkningar, vilka redogörs för tidigare i detta avsnitt. Alla värderingar har räknats upp till 2018 års förväntade prisläge, motsvarande en koldioxidskatt om 1,15 kronor per kilogram koldioxid. Kostnaden per passagerare har beräknats utifrån antalet passagerare på den flygplanstyp som oftast trafikerar Stockholm/Bromma–Visby, ATR-75, som tar 62–74 passagerare. Utredningen använder i sina beräkningar antalet 74 passagerare och kabinfaktorn antas vara 60 procent, vilket är samma antagande som Trafikanalys gör.

Tabell 8.1 Avstånd och olika klimatvärderingar per passagerare för flygsträckor inom Sverige

Flygsträcka	Avstånd, inklusive påslag Icao (km)	Klimatvärdering, baserad på Trafikanalys (kr/passagerare)	Klimatvärdering, baserad på Österström genomsnitt (kr/passagerare)
Bromma–Visby	240	105	94
Arlanda–Malmö	633	276	249
Arlanda–Landvetter	445	194	175
Landvetter–Luleå	1 119	489	440

Klimatvärderingen baseras på svensk koldioxidbeskattning, 2018.

Källa: Trafikanalys (2016), Österström (2016) Greatcirclemapper.net, samt utredningens egna beräkningar.

⁸ Se Icao:s hemsida:

www.icao.int/environmental-protection/CarbonOffset/Documents/Methodology_ICAO_Carbon_Calculator_v9_2016.pdf

Syftet med tabell 8.1 är att ge en överblick över hur flygets klimatutsläpp kan värderas, vilket är viktigt för att bestämma skattens storlek. Den flygsträcka som resulterar i lägst klimatvärdering är Stockholm/Bromma–Visby. Värderingen baseras på en genomsnittlig flygplanstyp för inrikes resor. Sträckan Stockholm/Bromma–Visby flygs dock i stor utsträckning med turbopropellerflygplan av typen ATR-75. Turbopropellerflygplan har enligt Österström lägre klimatpåverkan än jetflygplan varför beräkningen här blir något missvisande för sträckan Stockholm/Bromma–Visby. En mer korrekt värdering som tar hänsyn till vilket flygplan som används på sträckan, ger en klimatvärdering om ungefär 60 kronor per passage-rare.

Flygsträckan Stockholm/Bromma–Visby resulterar alltså i den lägsta klimatvärderingen. Denna värdering ska, som ovan beskrivs i avsnitt 8.2.3, på grund av den stora osäkerhet som råder för att beräkna klimatkostnader, inte ses som den ”sanna” klimatkostnaden för flygsträckan. Klimatvärderingen kan dock användas som utgångspunkt för att bestämma en transportpolitiskt rimlig nivå för skatten för inrikes resor. Eftersom det inte finns någon möjlighet att differentiera skattenivån inom EU/EES måste samma skattenivå gälla inom EU/EES som för inrikes resor. Avståndsdifferentiering är endast möjlig för flyg med slutdestination utanför EU/EES.

I tabell 8.2 presenteras klimatvärderingar för några utvalda flygsträckor mellan Stockholm/Arlanda och destinationer utanför EU/EES. Den värdering som Trafikanalys presenterar i sin rapport är 39 öre i 2010 års prisläge per passagerarkilometer. I tabellen är värderingen från Trafikanalys uppräknad till 2018 års prisläge. Motsvarande värdering från Österström i rapporten Luftfartens marginalkostnader är 36,2 öre i 2016 års prisläge. I tabellen nedan är värderingen uppräknad till 2018 års prisläge motsvarande en koldioxidskatt på 1,15 kronor per kilogram koldioxid. Värderingen från Österström beskriver genomsnittet för flygresor utanför EU/EES. De antagna värderingarna per passagerarkilometer gäller oavsett destination. För att räkna om värderingen från Österström till att gälla per passagerare görs ett antagande om att flygresorna genomförs med en Boeing 737–800 som tar 163 passagerare. Kabinfaktorn antas av utredningen vara 70 procent. Beräkningsansatserna syftar till att ge en bild av den genomsnittliga klimatvärderingen för olika sträckor. Klimatvärderingen speglar inte en klimatvärdering som utgår från

utsläpp av en viss flygplanstyp. Kabinfaktorer och flygplanstyper kan variera stort mellan destinationer.

Tabell 8.2 Avstånd och olika klimatvärderingar per passagerare för flygsträckor utom EU/EES

Från Stock- holm/Arlanda till	Avstånd, inklusive påslag Icao (km)	Klimatvärdering, baserad på Trafikanalys (kr/passagerare)	Klimatvärdering, baserad på Österström (kr/passagerare)
St. Petersburg	794	330	250
New York	6 436	2 670	2 060
Bangkok	8 397	3 480	2 690
Sydney	15 713	6 520	5 030

Klimatvärderingen baseras på svensk koldioxidbeskattning, 2018.

Källa: Trafikanalys (2016), Österström (2016), Greatcirclemapper.net, samt utredningens egna beräkningar.

Flygsträckan från Stockholm/Arlanda till St. Petersburg är den kortaste och resulterar således i den lägsta klimatvärderingen. Skillnaden i klimatvärderingarna för destinationer utanför EU/EES är stor. Klimatvärderingen för flyg från Stockholm/Arlanda till St. Petersburg bedöms av utredningen, baserat på Trafikanalys och Österströms rapporter, ligga i storleksordningen 250 kronor till 330 kronor. En flygresa till Sydney, som är en av de mest avlägsna destinationerna från ett svenskt perspektiv, genererar en klimatvärdering som är betydligt högre än klimatvärderingen för Stockholm/Arlanda till St. Petersburg, nämligen mellan 5 000 och 6 500 kronor per avresande passagerare.

Eftersom den faktiska klimatkostnaden inte är känd är det komplicerat att tala om internaliseringsgrad. Om målet är att internalisera delar av klimatkostnaden utifrån svenska kalkylvärden är de här beräkningarna av klimatvärderingar rimliga utgångspunkter. Beräkningarna kan på samma sätt som för inrikes resor ligga som grund för en transportpolitiskt motiverad storlek av skatten. Vid en nivå av skatten för resor utanför EU/EES i intervallet 250 kronor till 330 kronor kommer inte någon flygsträcka att beskattas högre än sträckans klimatvärdering.

Det stora spannet i klimatvärderingarna för flygsträckor utanför EU/EES kan motivera en differentiering av skatten utifrån avstånd.

Vilka länder som enligt utredningen bör omfattas av avstånds-baserade klasser och vilka nivåer av skatten som kan anses lämpliga beskrivs i avsnitt 9.6.

8.3 Skatt på flygbränsle

En global koldioxidskatt på flygbränsle skulle sannolikt, åtminstone om den inte är allt för låg, vara ett effektivt styrmedel mot energieffektivitet och användande av fossilfritt bränsle. I Chicagokonventionen från år 1944 har emellertid signatärstaterna enats om att inte beskatta bränsle som redan befinner sig ombord på ett annat lands flygplan som flyger till eller från avtalsslutande stat eller genom dess luftrum. Överenskommelsen har beästs genom att skattebefrielsen skrivits in i en mängd bilaterala avtal som reglerar luftfarten mellan Icao:s medlemsstater, inklusive Sverige. Den vanligaste förpliktelsen är att staterna för internationell luftfart ömsesidigt förpliktar sig att inte belägga in- och utförsel av flygbränsle respektive tillförsel av flygbränsle (tankning) med skatter eller avgifter. Standardskrivningen i de bilaterala avtalen är sanktionerad i Icao:s policyriktlinjer till konventionsstaterna (Icao:s Policies on Taxation in the Field of International Air Transport, Doc 8632-C/968).

Som framgår av avsnitt 3.9.1 är det energiskattedirektivet 2003/96/EG⁹ som styr hur medlemsstaterna i EU kan beskatta flygbränsle. Direktivet har länge ansetts föråldrat och EU-kommissionen presenterade år 2011 ett förslag till revidering. Förslaget drogs dock tillbaka under år 2014 eftersom förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater inte var framgångsrika.¹⁰

Enligt energiskattedirektivet får medlemsstaterna som huvudregel inte beskatta flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg (artikel 14.1). Medlemsstaterna får dock beskatta flygbränsle på inrikes flygningar samt mellan medlemsstater på grundval av bilaterala avtal (artikel 14.2). Direktivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredje land.

⁹ Direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51).

¹⁰ Trafikanalys, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag, Rapport 2016:4.

De bränslen som förbrukas i flygplan är främst flygfotogen och dessutom flygbensin.¹¹ I Sverige gäller att båda dessa bränslen är mervärdesskattebefriade. Om flygplanet används för annat än privat ändamål, är bränslet också befriat från energi-, koldioxid- och svavelskatt. En skatt som direkt eller indirekt kopplas till förbrukningen av bränsle strider mot EU-rätten, om skatten belastar internationella flygningar eller flygningar inom EU,¹² och det inte finns något bilateralt avtal som anger annat. Likaså torde en skatt baserad på prestanda beträffande energianvändning och emissioner bedömas som en skatt på flygbränsle.

Som framgår ovan gäller alltså skattefrihet för flygbränsle över hela världen. Ett lågt pris på flygbränsle bidrar emellertid till det ökande internationella flygresandet, vilket är negativt ur klimatsynpunkt. Med en skatt på bränslet hade flygresan blivit mindre attraktiv. En skatt på flygbränsle skulle även styra mot en utveckling av bränslesnålare motorer och energieffektivare teknik i övrigt. Det finns mot denna bakgrund skäl för Sverige att, som Miljömålsberedningen har föreslagit i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), inom Icao driva att Chicagokonventionen bör ändras för att styra mot att minska flygets klimatpåverkan.

8.4 Mervärdesskatt på flygresor

En mervärdesbeskattning av gränsöverskridande flygresor skulle kunna leda till en minskad konsumtion av flygresor, vilket i sin tur skulle leda till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan.

Enligt mervärdesskattelagen (1994:200) beskattas inrikes persontransporter med flyg men inte persontransporter som till någon del genomförs i ett annat land.¹³ Det innebär att mervärdesskatt ska redovisas i Sverige om persontransporten genomförs i Sverige men inte om persontransporten till någon del genomförs i ett annat land.¹⁴ En mervärdesskatt om 6 procent läggs på biljettpriset för in-

¹¹ Även biobränsle används som drivmedel för flygplan.

¹² Mål C-346/97, Braathens Sverige AB mot Riksskatteverket, REG 1999 I-3419.

¹³ 5 kap. 9 § första stycket mervärdesskattelagen.

¹⁴ Bestämmelser om beskattningsland för persontransporter i mervärdesskattedirektivet finns i artikel 48. Det finns vissa skillnader mellan artikeln och 5 kap. 9 § ML. Till skillnad från mervärdesskattelagen beskattas gränsöverskridande transporter enligt mervärdesskatte-

rikes flygresor. Skattenivån är densamma som för andra inrikes persontransporter.

8.5 Ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel för det internationella flyget

Icao har till uppgift att underlätta flygning mellan världens länder och bidra till ökad flygsäkerhet. Icao inrättades genom Chicago-konventionen, som undertecknades i Chicago i december 1944.

Diskussionerna om hur det internationella flygets klimatpåverkan ska regleras har pågått inom Icao sedan år 1998 och intensiva förhandlingar har pågått sedan Icao år 2013 beslutade att utveckla ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Parisavtalet, som undertecknades i december 2015, innehåller skärpta globala klimatmål, men ställer inte några specifika krav på internationellt flyg. Avtalet ökade trycket på Icao att enas om att begränsa utsläppen.

Den 6 oktober 2016 fattade Icao beslut om att införa ett globalt styrmedel avseende klimatpåverkan från internationellt flyg. Beslutet inom Icao innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020-års nivå. Om flygets utsläpp fortsätter att öka efter år 2020 ska dessa utsläpp kompenseras genom att flygföretagen måste köpa utsläppskrediter som bidrar till att minska utsläppen inom andra sektorer. Med tanke på osäkerheten kring hur den globala marknaden för utsläppskrediter kommer att se ut efter år 2020 är det viktigt att det fortsatta arbetet inom både Icao och Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (United Nations Framework Convention on Climate Change, förkortad UNFCCC), inbegriper krav på hur dubbelräkning av utsläppskrediter ska kunna undvikas.

Det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och blir obligatoriskt från och med år 2027 för alla länder, förutom för de länder som tydligt undantas från deltagande. Prisnivåerna för utsläppskrediterna som ska ingå i systemet är i dagsläget okända. Redan i oktober 2016 har 66 stater aviserat att de

direktivet. EU har dock i anslutningsfördraget medgett att Sverige tills vidare får tillämpa skattebefrielser för bland annat tillhandahållande av persontransporter (artikel 380 i kombination med bilaga X del B 10 i mervärdesskattedirektivet, prop. 2009/10:15 s. 103).

kommer att delta i systemet från början, vilket är nära 87 procent av den internationella flygtrafiken.¹⁵ Grundprincipen i systemet är att samma förutsättningar ska gälla för alla flygföretag som flyger på samma flyglinjer, för att minska uppkomsten av negativ konkurrens.

8.6 EU:s system för handel med utsläppsrätter

Sedan år 2012 har flyget varit inkluderat i EU:s utsläppshandels-system – EU ETS.¹⁶ Den ursprungliga planen var att allt flyg med antingen start eller landning i EU:s medlemsländer skulle omfattas av handelssystemet. Förslaget mötte dock så stor kritik internationellt att kommissionen valde att undanta flyg som inte har både start och landning inom EES.

Eftersom internationellt flyg inte innefattas i de åtaganden som beslutades i samband med Kyotoprotokollet, infördes en handelsbarriär i och med flygets införande i EU ETS. Utsläppsrätter som är öronmärkta för flygsektorn får endast användas av flygsektorn. Flyget har dock möjlighet att köpa övriga icke öronmärkta utsläppsrätter.¹⁷ Det medför att priset för utsläppsrätter för flyget inte kan bli högre än priset för övriga utsläppsrätter inom handelssystemet.

Antalet tonkilometer¹⁸ för hela flygbranschen uppskattas, efter flygets inkludering i EU ETS, växa med 133 procent till år 2020 jämfört med år 2005. Uppskattningen om flyget inte ingår i EU ETS är 138 procents tillväxt i antalet tonkilometer. Dessa beräkningar utgår från ett pris om 30 euro per utsläppsrätt.¹⁹ Priserna har dock legat under 10 euro per utsläppsrätt. Priset hösten 2016 är knappt 4 euro per ton, vilket motsvarar knappt 4 öre per kilogram koldioxid.

Att delar av flyget ingår i EU ETS utesluter inte att den skatt som utredningen föreslår införs. Om priset för utsläppsrätter inom

¹⁵ Läget per den 18 oktober 2016.

¹⁶ European Emissions Trading Scheme.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG).

¹⁸ Tonkilometer beskriver ett fordon's vikt multiplicerat med sträcka.

¹⁹ Sköld, C., Utsläppshandeln får vingar, Vad händer när flyget införlivas i EU ETS? FORES Policy Paper 2013:1.

EU ETS avsevärt skulle stiga kraftigt kan det emellertid finnas anledningen att se över skattenivåerna.

Flyg med avgång inom EES men med ankomst utanför EES, eller omvänt, undantas från EU ETS till och med år 2016 i väntan på Icao:s beslut om ett nytt globalt klimatstyrmedel för det internationella flyget (se vidare avsnitt 3.6.3). Vad som herefter händer inom EU ETS är i dagsläget okänt. Sverige bör emellertid, som Miljöberedningen föreslår i betänkandet En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47), vara pådrivande inom EU för att åtgärder vidtas för att minska utsläppen från flyg.

8.7 Andra styrmedel och åtgärder

Vid sidan av regleringar, införandet av skatter eller utsläppstak finns även andra möjligheter att nå reduktioner i utsläpp och klimatpåverkan. Det kan exempelvis vara förbättrad teknik avseende de flygplan som används, förnybara bränslen eller effektiviseringar av flygrutter.

Att ett handelssystem för utsläppsrätter finns på plats är inget som utesluter införandet av en skatt på flygresor. Kvantitetsregleringar – exempelvis handelssystem med utsläppsrätter – och prisregleringar – en skatt på flygresor – syftar båda till att nå samma mål, en reduktion av utsläppen.

8.7.1 Nya flygplan och bränsle

Reduktion av utsläpp från flyget kan ske genom att mer energieffektiva flygplan tas i bruk. Den generella trenden är att flygplan blir mer och mer energieffektiva, mätt som energianvändning per passagerarkilometer. IPCC nämner i en specialrapport om flyg att nya flygplansmodeller är allt mer energieffektiva. Två bidragande orsaker till det är mer energieffektiva motorer och mer effektivt utformade flygplan.²⁰

Det är även möjligt att åstadkomma reduktioner av utsläppen genom att övergå till användande av biobränsle. Biobränsle är

²⁰ IPCC, Aviation and the global atmosphere, 1999.

dyrare att framställa än fossila bränslen vilket leder till priser som är betydligt högre än dem för konventionellt bränsle. EU-initiativet, *flightpath*, syftar till att möjliggöra en snabbare övergång till biobränsle. EU-kommissionen arbetar för detta genom att dels söka finansiärer för att säkerställa tillverkningen av biobränsle i Europa, dels verka för upprättande av avtal med branschen om att köpa och använda biobränsle.

8.7.2 Kvotplikt för inrikesflyget

För att stimulera ökad användning av biodrivmedel föreslog Utredningen om fossilfri fordonstrafik i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) att frågan om kvotplikt för flygbränslen som används för inrikestrafik ska utredas. Miljömålsberedningen har föreslagit det samma.²¹

Kvotplikt för inblandning av biobränsle skulle resultera i en minskad användning av fossila bränslen för flyget. I Norge har Stortinget beslutat att införa en 25-procentig rabatt på landningsavgiften på norska flygplatser för flyg som använder minst 25 procent förnybart bränsle. Från år 2018 vill man också införa en obligatorisk kvot för inblandning av biobränsle i flygbränsle.²² Norge har redan i dag en koldioxidskatt på inrikesflyg.

Andra miljöåtgärder som skulle kunna vara ändamålsenliga för att nå målet *Begränsad klimatpåverkan* kan således vara att, liksom i Norge, rabattera flygplatsavgifter för flyg som delvis använder förnybart bränsle och införa kvotplikt för flygbränsle som används för inrikesflyg.

8.7.3 Skatt på flygbränsle genom bilaterala avtal

En skatt som utgår från avresande passagerare som skattebas skapar ringa, om något, incitament till energieffektivisering, forskning och utveckling i form av till exempel nya typer av motorer, nya flygplanstyper och alternativa bränslen för att på andra sätt minska

²¹ En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47).

²² Energimyndigheten, Marknaderna för biodrivmedel 2015, Tema: Förnybara flygbränslen, ER 2015:31.

flygets miljöpåverkan. En skatt på flygbränsle skulle emellertid kunna ge sådana önskvärda incitament eftersom den direkt kopplar till förbrukningen av bränsle och därmed också till utsläppen. Som anges i avsnitt 3.9.1 och 8.3 begränsas dock möjligheten att beskatta flygbränsle av Chicagokonventionen och EU:s energiskattedirektiv.

Energiskattedirektivet öppnar dock för möjligheten att medlemsstaterna ingår bilaterala luftfartsavtal med varandra och gör undantag från skattebefrielsen för flygbränsle för flygtransporter mellan medlemsstaterna. Att inte bevilja luftfarten mellan vissa länder skattebefrielse för bränsle kan förväntas höja transportkostnaden mellan de aktuella länderna. Effekten av en skatt skulle kunna bli en högre energieffektivitet för luftfarten. Detta alternativ skulle innebära att Sverige behöver förhandla om de ingångna bilaterala avtalen med respektive medlemsstat. Utgången av en sådan, mycket omfattande, förhandlingsrunda är dock oviss. Effekten av ändrade bilaterala överenskommelser ser sannolikt olika ut beroende på vilka och hur många länder som kan antas ingå i ett sådant system. För att undvika bränslebeskattning kan det också bli aktuellt med så kallad ekonomitankning.²³ Det betyder en samhällsekonomisk merkostnad och att avsedd styreffekt inte uppnås. Utsikterna att nå framgång med att genom bilaterala avtal mellan Sverige och andra medlemsstater få till stånd en beskattning av flygbränsle och därigenom skapa incitament till energieffektivisering, forskning och utveckling får mot bakgrund av det ovan angivna, anses som begränsade.

8.7.4 En koldioxidstandard för flygsektorn

I februari 2016 meddelade Icao att medlemsstaterna enats om en standard för certifiering av koldioxidutsläpp för flygfarkoster (Icao Assembly Resolution A38-18) för nya flygplan från och med år 2020. I praktiken innebär det att varje flygplanstyp får ett gränsvärde i form av bränsleförbrukning per kilometer (på marschhöjd) som flygplanstypen inte får överstiga.

²³ Begreppet ekonomitankning står för ett systematiskt tillvägagångssätt där flygföretagen undviker att tanka på orter med relativt sett höga bränsle- och bränslerelaterade kostnader. Det innebär alltså att tankning undviks på flygplatser med höga flygbränslepriser och i stället sker på andra flygplatser med lägre bränslepriser.

8.7.5 Gröna flygningar

Gröna flygningar innebär, till skillnad från förbättringar i flygplansflottan eller användandet av andra bränslen, att effektivisera flygningen. Effektiviseringar kan göras dels under inflygningen genom så kallad EcoDescend, dels under flygresans gång genom att planera rakare flygrutter, Green Connection.

När ett flygplan går in för landning på en flygplats behöver det passas in bland andra flygplan som ska landa. Det medför att flygplan riskerar att få vänta i luften i väntan på sin tur. EcoDescend, eller gröna inflygningar, effektiviserar förfarandet och medför att flygplanen kan glida in mot landning. Detta kan göras med väldigt lite motorpådrag till skillnad från när ett flygplan behöver cirkulera över en flygplats, då fullt motorpådrag behövs. Gröna inflygningar används till viss del på flygplatsen Stockholm/Arlanda, men det kan i dagslägen endast användas under lågtrafik. Det har visat sig att bränslebesparingen kan uppgå till 150 kilogram bränsle som motsvarar en reduktion på upp till 450 kilogram koldioxid per inflygning.

Green Connection syftar till att förkorta sträckan för hela flygningen. Detta görs med hjälp av satellitbaserad teknik, vilket innebär att man kan flyga storcirkelvägen. Hittills har tester endast genomförts på flygsträckan mellan Stockholm/Arlanda och Göteborg/Landvetter. Det finns dock begränsningar i att genomföra sådana flygningar internationellt på grund av till exempel olika flygledningssystem. En av huvudprioriteringarna i EU:s luftfartsstrategi är att underlätta mer direkta flygsträckor.

8.7.6 Fly Green Fund

Fly Green Fund är ett initiativ för att öka tillgången av biobränsle för flyget i Norden. Fly Green Fund är en icke-vinstdrivande ekonomisk förening som grundades av SkyNRG, Karlstad flygplats och NISA (Nordic Initiative Sustainable Aviation). Det finns även flera samarbetspartners, bland andra Swedavia, SAS och KLM.

Fly Green Fund söker lösa problemen med låg tillgång och höga priser på biobränsle för flyget genom att fungera som en plattform där enskilda resenärer kan köpa biobränsle för sin flygresä. Insamlade

medel går till att köpa biobränsle till flyg (75 procent) och till att stötta initiativ till tillverkning av biobränsle i Norden (25 procent).

8.7.7 Forskning, utveckling, demonstration och marknadsintroduktion

Forskning inklusive utveckling, demonstration och marknadsintroduktion kan vara ett lämpligt och verkningsfullt styrmedel vid situationer när det till exempel inte finns några bra alternativ tillgängliga med till exempel mindre klimatpåverkan, men där det finns förhoppningar om att det går att utveckla sådana alternativ. En annan lämplig situation är då det finns alternativ, men där dessa behöver stöd för att slå igenom på marknaden. Det finns en potential för att minska flygets klimatpåverkan genom att till exempel utveckla energieffektivare motorer, flygplan med mindre luftmotstånd och produktionen av biodrivmedel för flyg. En koldioxidskatt skulle utgöra ett incitament för en sådan utveckling och forskning skulle kunna bidra till att snabba på utvecklingen ytterligare. I avsaknad av ett styrmedel med ett sådant incitament som en koldioxidskatt har, kan forskning inklusive utveckling, demonstration och marknadsintroduktion vara särskilt betydelsefullt.

Forskning och utveckling avseende flyget är en globalt viktig fråga, men Sveriges insatser på området är inte betydelselösa. Regeringen kan via forskningsfinansiärer som utgör myndigheter under regeringen stödja forskning som kan bidra till minskad klimatpåverkan från flyget. Det kan ske både på nationell nivå och EU-nivå och det kan ske genom den så kallade Tripple Helix-modellen, vilken innebär ett samarbete mellan staten, akademien och näringslivet. Ett exempel inom transportområdet är FFI-Fordonsteknisk forskning och innovation. Det är ett samarbete mellan staten och fordonsindustrin om att gemensamt finansiera forsknings-, innovations- och utvecklingsaktiviteter inom vägtransportområdet med fokus på områdena klimat och miljö samt säkerhet.²⁴ I Trafikverkets regleringsbrev från regeringen uppges att myndigheten ska

²⁴ Satsningen innebär forskning och utvecklingsverksamhet för cirka 1 miljard kronor per år varav näringslivet står för hälften av kostnaden, se hemsidan www.vinnova.se/sv/ffi/.

avsätta minst 50 miljoner kronor årligen för planeringsperioden 2014–2025 till forskning och innovation inom luftfartsområdet.²⁵

Forskningen kan också inriktas mot till exempel beteendeförändringar och hur vi kan ändra vår konsumtion av till exempel flygresor så att klimatpåverkan minskar.²⁶ En annan forskningsinriktning som kan vara fruktsam är att studera och utveckla vilka styrmedel som är effektiva för att minska flygets klimatpåverkan och hur man kan undanröja de hinder som gör dem svåra att införa på internationell nivå. Sammantaget handlar det om att ta fram kunskap som kan bidra till att skapa förutsättningar för såväl teknik- och systemskiften som beteendeförändringar.

8.7.8 Klimatkompensation för myndighetspersonal

I förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor ställs krav på att de personbilar som en myndighet köper in eller ingår leasingavtal om ska vara miljöbilar. Staten tar en påtaglig merkostnad för denna miljöanpassning. En parallell förordning skulle även kunna vara tänkbar för flygresor som genomförs av myndighetspersonal.

Ett initiativ avseende myndigheters flygresande och klimatanpassning har tagits av Miljömålsrådet som den 1 mars år 2016 aviserade att man – tillsammans med ett antal myndigheter – ska undersöka om myndigheter kan delta i finansieringen av Fly Green Fund.

Ett alternativ till direkt finansiering av Fly Green Fund skulle kunna vara att erbjuda myndigheter möjligheten att genomföra sina flygresor med så kallad biobiljett i de fall de finns tillgängliga, eller att på annat sätt klimatkompensera för den utförda flygresan.

För att ett sådant system ska fungera effektivt är det troligen nödvändigt att staten upphandlar möjligheten för myndighetspersonal att genomföra sina flygresor på ett klimatneutralt vis.

²⁵ Se webbsidan

www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Forskning-och-innovation/Trafikverkets-Strategi-och-planer-for-Forskning-och-innovation/Portfolj-9-FOI-inom-luftfartsområdet/

²⁶ Regeringen gav Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga åtgärder för att minska miljöpåverkan från konsumtion. Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion – redovisning av ett regeringsuppdrag, se webbsidan www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2014/Hallbar-konsumtion1/

8.7.9 Klimatkompensering

När man klimatkompenserar för en flygresa betalar man en extra avgift som går till projekt (främst i utvecklingsländer) som ska minska utsläppen av koldioxid motsvarande de utsläpp som flygresan orsakat. Projekten behöver inte vara kopplade till transportsektorn utan kan exempelvis utgöras av plantering av träd eller produktion av energi från solpaneler och vindkraftverk.

Vissa resebolag erbjuder i dag tjänster för klimatkompensering, det vill säga kompensering för de utsläpp av koldioxid som en resa orsakar. Resenären kan sedan välja att betala en extra summa för att klimatkompensera för dessa utsläpp. Om man själv väljer att klimatkompensera för sin flygresa finns det fristående emissionsberäkningsmodeller, kompenstationssystem och organisationer att använda sig av. Då kan man, med hjälp av kalkylatorer, beräkna utsläppen från resan och sedan betala en avgift motsvarande de utsläpp av koldioxid som resan beräknas orsaka.

8.8 EU:s luftfartsstrategi för Europa

EU-kommissionen har tagit fram en övergripande luftfartsstrategi för Europa vars syfte är att stärka konkurrenskraften och hållbarheten inom luftfartssektorn. Luftfartsstrategin har tre huvudprioriteringar:

1. Att utnyttja tillväxtmarknader genom bättre tjänster, marknadstillträde och investeringsmöjligheter i tredjeländer, och samtidigt garantera lika villkor.
2. Att hantera begränsningar av tillväxten i luften och på marken genom minskade kapacitetsbegränsningar och bättre effektivitet och förbindelser.
3. Att upprätthålla stränga säkerhets- och skyddsnormer i EU genom att övergå till ett risk- och prestationsbaserat förhållningssätt.

EU:s arbete rörande den första huvudprioriteringen fokuserar på att underlätta för aktörer inom den europeiska marknaden att ta sig in på den växande marknaden i tredjeländer. Detta görs genom att

upprätta bilaterala luftfartsavtal med tredjeländer. Avtal har slutits med exempelvis Marocko, Kanada och USA samt länder på västra Balkan. Erfarenheten har visat att sådana avtal ökar antalet resenärer i stor utsträckning.

Kopplat till huvudprioriteringarna behövs åtgärder på EU-nivå som bidrar till att stärka den sociala agendan och skapa högkvalitativa arbeten inom luftfartssektorn, övergå till en ny era av innovation och digital teknik, skydda passagerares rättigheter samt bidra till en motståndskraftig energiunion och en framåtblickande klimatpolitik.

Det finns även problem inom EU som hindrar tillväxt inom luftfarten. I dagsläget använder EU:s medlemsstater sig av olika system för flygtrafiktjänster. Detta leder till ökade risker för förseningar samt till att flygsträckor blir längre då operatörer kan välja sträckor som blir mindre administrativt krångliga i stället för att välja den kortaste sträckan. Arbetet med den andra huvudprioriteringen fokuserar på att komma till rätta med den här problematiken genom ett harmoniserat system för alla medlemsländer.

Vad gäller säkerhetsarbetet föreslår kommissionen att grundförordningen om gemensamma bestämmelser för säkerheten inom den civila luftfarten²⁷ revideras. Behandlingen i rådet av kommissionens förslag till ny flygsäkerhetsförordning har påbörjats.

8.9 Den svenska flygstrategin

Riksdagen har tillkännagivit för regeringen att den ska ta fram en strategi för luftfarten.²⁸ Det är en vision för flygets roll i transportsystemet både på kort och på lång sikt. Utgångspunkten för arbetet har varit de transportpolitiska målen och regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020. Flygstrategin ska bidra till att tydliggöra flygets roll som en del i transportsystemet och till att göra Sverige till ett mer hållbart samhälle – både socialt, miljömässigt och ekono-

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 av den 20 februari 2008 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av en europeisk byrå för luftfartssäkerhet, och om upphävande av rådets direktiv 91/670/EEG, förordning (EG) nr 1592/2002 och direktiv 2004/36/EG.

²⁸ Bet. 2014/15:TU7, rskr. 2014/15:144.

miskt. Avsikten är att beslut ska fattas om flygstrategin under hösten 2016.²⁹

Regeringen har valt ett arbetssätt där olika aktörer bjuds in att medverka med olika synpunkter och erfarenheter. Som en del i detta bjöd infrastrukturministern i oktober 2015 in bransch- och myndighetsföreträdare till ett dialogmöte. Vid mötet diskuterades utmaningar och möjligheter kopplade till sociala villkor, en utveckling av Stockholm/Arlanda som nav, miljö, energi och klimat, forskning, utveckling och innovationer, främjande av svensk teknik och svenska lösningar, regelverk och flygsäkerhet, tillgänglighet samt konkurrenskraft och sysselsättning. Infrastrukturministern bjöd därefter i februari 2016 åter in företrädare från olika delar av flygbranschen samt myndigheter till ett andra möte i arbetet med att ta fram en svensk flygstrategi. Vid mötet beskrev ministern bland annat hur regeringen arbetar med flygrelaterade frågor och vilka beslut regeringen har fattat sedan det första mötet om flygstrategin i oktober 2015. Infrastrukturministern underströk både flygets betydelse för tillgänglighet och att flyget har en klimatpåverkan som måste hanteras för att flyget ska vara långsiktigt hållbart.

8.9.1 Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag³⁰

Regeringen uppdrog den 5 november 2015 åt Trafikanalys att till en flygstrategi ta fram ett kunskapsunderlag med fakta och nulägesbeskrivningar samt information och statistisk om flygets roll och funktion i transportsystemet. Syftet med rapporten är att belysa flygets betydelse för tillgänglighet i hela landet och internationellt, sysselsättning samt miljö- och klimatpåverkan. Uppdraget genomfördes i samråd med Transportstyrelsen, Luftfartsverket, Trafikverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Swedavia och Svenskt Flyg och redovisades till Näringsdepartementet i mars 2016.

I rapporten ifrågasätts om den kraftiga tillväxten av flygtrafiken är förenlig med Sveriges klimatpolitik. Flygtrafiken svarar för cirka två procent av de globala utsläppen av koldioxid, men även till exempel utsläpp av kväveoxider och vattenånga på hög höjd bidrar

²⁹ Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 22 s. 31 f.

³⁰ Rapport 2016:4 av Trafikanalys.

till klimatpåverkan. Dessa höghöjdseffekter leder enligt rapporten till minst dubbelt så stor påverkan som effekten från enbart koldioxidutsläpp, vilket betyder att flygsektorn står för tre till fem procent av den globala uppvärmningen. I rapporten konstateras att det pågår arbete för att minska flygets klimatpåverkan på många fronter och att till de viktigaste delarna i detta hör styrmedel, teknisk utveckling, alternativa bränslen samt optimerad drift och utvecklad infrastruktur. Rapporten pekar även på handelssystemet med utsläppsrätter som finns inom EU och att Icao inom kort förväntas anta ett globalt marknadsbaserat styrmedel för internationellt flyg. Bland alternativa bränslen anses andra generationens biobränslen ha störst potential, men prisskillnaden mellan biobränslen och konventionella bränslen försvårar biobränslets genomslag.

I rapporten konstateras vidare att det är tveksamt om de olika åtgärderna är tillräckliga för att nå klimatmålen, och man pekar på EU:s flygsäkerhetsmyndighet Easas, European Environment Agencys och Eurocontrols slutsats att framtida teknikutveckling inte kan väga upp utsläppen från framtida trafikökningar. Biobränslen kan bidra till att minska utsläppen av koldioxid men minskar inte höghöjdseffekterna, och i rapporten framförs att det därför kan krävas åtgärder som dämpar efterfrågan på flygresor. Buller är det mest påtagliga miljöproblemet i flygplatsens omgivning, och i rapporten konstateras att det finns tydliga målkonflikter mellan buller, klimat och säkerhet som måste hanteras. Utformningen av flygvägssystemet har stor betydelse för bullrets spridning och störningarnas utbredning i flygplatsens närhet. När det gäller teknisk utveckling pekar rapporten på att framstegen främst görs inom lättviktsområdet, luftmotstånd och effektivisering av motorer. Europeisk flygforskning räknar med att till år 2020 kunna utveckla flygplan med 50 procents lägre bränsleförbrukning, 80 procents lägre utsläpp av kväveoxider och halverat buller i jämförelse med flygplan som produceras i dag.

9 Lag om skatt på flygresor

9.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven ta fram ett förslag till en skatt på flygresor som syftar till att minska flygets klimatpåverkan. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ och, om möjligt, även uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. I direktiven anges att en viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska vara kostnadseffektiva, teknikneutrala, enkla att administrera och utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan.¹ Vidare anges att skattens utformning ska samverka med de mål som finns för närings-, transport- och regionalpolitiken. Skatten ska även utformas så att den är förenlig med EU-rätten. Utifrån de förutsättningar som ges av unionsrätten ska utredaren lämna förslag på skattepliktens omfattning, vem som ska vara skattskyldig samt när skattskyldigheten ska inträda. Förslag på skattenivåer ska också lämnas. Som utredningen har tolkat direktiven ingår inte utformning av en skatt på transport av post och gods med flyg i uppdraget.

I avsnitt 7.4 har utredningen kommit fram till att det är mest lämpligt att utforma en skatt på flygresor utifrån modellen med passagerare som skattebas. Denna modell bygger på principen att flygskatt ska betalas för passagerare som reser i flygplan med ett kommersiellt flygföretag. Skattskyldigheten ska ligga på det flygföretag som utför flygningen, det vill säga det företag som i detta sammanhang får pekats ut som förorenaren.

¹ Principen att förorenaren ska betala innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag till en lag om skatt på flygresor.

9.2 Allmänt om regelverkets utformning

Utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas till staten.

Bakgrund: I det svenska skattesystemet finns det direkta skatter och indirekta skatter. Bland de direkta skatterna är inkomstskatterna helt dominerande, men av central betydelse är även kapitalskatterna. Bland de indirekta skatterna är mervärdesskatten den dominerande skatteformen. Den är till sin natur en allmän konsumtionsskatt och betalas på i princip all omsättning av varor och tjänster. Punkt-skatterna brukar också hänföras till kategorin indirekta skatter även om exempel finns på punktskatt som har karaktär av direkt skatt.

Punktskatt brukar tas ut på särskilt utvalda varor eller tjänster. Syftet med en punktskatt kan i vissa fall vara av fiskal karaktär, det vill säga att stärka statens finanser. I andra fall kan det vara att begränsa eller styra konsumtionen av de aktuella varorna eller tjänsterna. För några av de punktskatter som finns i dag är syftet en kombination av att förstärka statens finanser och att styra konsumtionen av varorna eller tjänsterna. Oavsett syftet med beskattningen leder punktbeskattningen vanligtvis till att den skattepliktiga varan eller tjänsten fördyras i konsumentledet genom att den skattskyldige övervältrar kostnaden för skatteuttaget på den slutlige konsumenten.

I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster. Exempelvis regleras skatt på bekämpningsmedel i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, skatt på tobaksvaror i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skatt på el, bränslen och andra energiprodukter i lagen (1994:1776) om skatt på energi, och så vidare. Det finns flera likheter mellan de olika lagarna, men det finns också betydande skillnader dem emellan. Var och en av lagarna har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån de syften lagstiftaren har med respektive punktskatt.

Gemensamt för de olika punktskatterna är att beskattningen sker som en "ett-leds-beskattnings", där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som utpekats som skattskyldig. Ett tydligt mönster för svenska punktskatter är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller tjänstekedjan för att begränsa antalet skattskyldiga. Detta underlättar administrationen och kontrollen av punktskatterna. Skattskyldig är vanligtvis den som utför tjänsterna eller som tillverkar, importerar eller försäljer de punktskattepliktiga varorna på visst sätt.

Skälen för utredningens förslag: Av direktiven följer att den särskilda utredaren ska föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas. Utredningen bedömer att det inte kan bli fråga om något annat än en statlig skatt, närmare bestämt en punktskatt. Det är en sådan skatt som kan ge önskad styrning, det vill säga påverka konsumenter att välja mer miljövänliga transportslag. På samma sätt som föreskrivs beträffande bland andra trängselskatt, avfallsskatt och lotteriskatt bör det i lagen om skatt på flygresor föreskrivas att skatten ska betalas till staten.

9.3 Vilka flygresor ska lagen tillämpas på?

Utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska betalas för kommersiella flygresor. Begreppet kommersiella flygresor definieras i lagen. Flygresor som utförs i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg faller utanför lagens tillämpningsområde.

Flyg för privat ändamål omfattas inte av lagen om skatt på flygresor. Inte heller omfattas bruksflyg (aerial works), fraktflyg och skolflyg av lagens tillämpningsområde eftersom den endast reglerar skatt på flygresor.

Skälen för utredningens förslag: Skatt på flygresor (flygskatt) ska tas ut för kommersiella flygresor, det vill säga transport av personer i linjefart, charter, taxifyg och annat flyg som utförs mot betalning.

Härvid finns det anledning att närmare titta på vilken gräns som i lagen om skatt på flygresor bör dras gentemot icke kommersiellt

flyg, det vill säga flyg för privat ändamål. Som viss vägledning för denna gränsdragning bör den åtskillnad som görs mellan användning av luftfartyg i fråga om passagerartransporter för annat än privat ändamål respektive för privat ändamål i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, kunna fungera.² Enlig 1 kap. 11 § LSE utgör användning av luftfartyg för transport av passagerare mot ersättning användning för annat än privat ändamål. Ersättningen bör enligt förarbetena till lagen vara av en viss storlek för att ändamålet ska vara kommersiellt (prop. 2014/15:40 s. 11). Kundrabatter och lockpriser som förekommer inom det reguljära linjeflyget kan dock aldrig innebära att dessa flygningar anses utförda för privat ändamål. Persontransport av flygföretag i linjetrafik, taxiflyg och annan persontransport mot ersättning, till exempel transport som företag utför inom den egna verksamheten mot ersättning, är enligt förarbetena till LSE att anse som luftfart utförd för annat än privat ändamål.³ Transport som företag utför inom den egna verksamheten utan ersättning, är däremot att anses som utförd för privat ändamål.⁴

Ett annat exempel på användning av luftfartyg för annat än privat ändamål enligt 1 kap. 11 § LSE är offentliga myndigheters användning eller användning för offentliga myndigheters räkning. Detta gäller även om ingen ersättning utgår eller om den ersättning som utgår endast är avsedd att täcka kostnaderna för flygningen. Till sådana flygningar hör till exempel militärt flyg, räddningstjänst, skogsbrandsbevakning, trafikövervakning och inspektion av kraftledningar (prop. 2014/15:40 s. 12).

Med ledning av vad som ovan anges bör nedan angivna flygresor anses som kommersiella enligt lagen om skatt på flygresor.

Enligt utredningen är det självklart att transporter av personer i linjefart, chartertrafik, taxiflyg och annan persontransport i flyg mot ersättning bör anses som kommersiella och omfattas av lagen. Här bör dock understrykas att flygresor enligt lagen om skatt på

² I LSE regleras om skattebefrielse för flygbränsle, se avsnitt 3.9.1.

³ I prop. 2014/15:40 s. 10 anges att bränsle som förbrukas vid bland annat persontransporter av luftfartsbolag i internationell linjetrafik, taxiflyg och annan persontransport mot ersättning även fortsättningsvis bör omfattas av skattebefrielsen för flygbränsle. Detta innebär att sådana flygningar anses utförda för kommersiellt ändamål.

⁴ Av de i avsnitt 3.9.1 angivna avgörandena från EU-domstolen följer att användning av luftfartyg i den egna verksamheten som inte sker mot ersättning är att anse som utförd för privat ändamål.

flygresor bör anses som kommersiella även om de utförs utan direkt ersättning. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag.

Vidare bör även persontransporter i militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg anses som kommersiella. Dessa bör emellertid inte vara föremål för flygskatt.

Inte heller utländskt statsflyg bör falla inom lagens tillämpningsområde, även om det kan betraktas som kommersiellt. En sedan länge etablerad folkrättslig regel är att en främmande stat får immunitet i civilrättsligt hänseende, det vill säga att en stat inte kan instämmas till ett annat lands domstolar eller göras föremål för ingripande från annat lands myndigheter. På skatteområdet har den folkrättsliga regeln fått till följd att en främmande stat inte beskattas i annan stat såvida inte den främmande staten bedriver näringsverksamhet från fast driftställe i den andra staten eller där innehar näringsfastighet eller liknade egendom. Svenskt statsflyg bör emellertid omfattas av flygskatten.

Sammantaget anser alltså utredningen att all transport av passagerare i linjefart, chartertrafik, taxifyg och annat flyg som utförs mot ersättning ska omfattas av lagen samt att flygresor med militärflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, tull- och polisflyg samt annan stats statsflyg ska falla utanför lagens tillämpningsområde.

Frågan är nu på vilket sätt skattefriheten för de uppräknade flygen ska åstadkommas. Ett sätt är att i lagen föra in undantag från skatteplikt för de aktuella flygen. Ett annat sätt är att föra in en legaldefinition av begreppet kommersiella flygresor som leder till att de aktuella flygen utesluts från lagens tillämpningsområde.

Utredningen förespråkar den andra lösningen eftersom ett stort antal undantag i en lag ofta medför att lagen blir svår att överblicka. För att uppnå syftet med en definition av begreppet kommersiella flygresor föreslår utredningen följande lydelse:

Med kommersiella flygresor avses transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

I författningskommentaren, kapitel 12, utvecklas närmare vad som avses med respektive flyg som undantas i definitionen av kommersiella flygresor. Varför persontransporter i helikopter inte omfattas av lagen diskuteras i avsnitt 9.4.2.

Förslaget i denna del innebär att flygskatt inte ska tas ut på flygresor som utförs för privat ändamål. Avgränsningen mellan kommersiella flygresor och resor för privat ändamål är framför allt föranledd av att det inte finns några reella möjligheter att i skattehänseende kontrollera privatflyget. Som privatflyg räknas all annan civil flygverksamhet än flygtrafik mot betalning. Grundläggande för privatflyget är alltså att piloten eller organisationen inte får ta betalt för passagerare. Det finns en mängd mindre flygoperatörer i Sverige som tillhör privatflyget men det finns inget system som registrerar vem som utför privatflygningar och hur många som åker med. Dessutom utförs ofta privatflygningar i okontrollerat luft- rum, vilket innebär att flygtrafiken inte övervakas och leds av en flygtrafikledning och därmed finns det inget krav på färdplan för flygningar dagtid enligt de trafikregler som gäller för flygningar i okontrollerat luftrum. Om flygningen sker utanför kontrollerat luft- rum och utan färdplan blir den oftast inte heller känd och debiterbar för undervägsavgift.⁵ Vidare dras i luftfartslagen (2010:500) en gräns mellan tillståndskrävande och tillståndsfri luftfart. Denna gränsdrag- ning sker med utgångspunkt i om luftfarten sker mot betalning eller inte. Generellt kan sägas att luftfart som inte sker mot betal- ning, det vill säga privatflygning, är tillståndsfri.⁶

Åtskilliga flygningar med privatflyg kommer således sannolikt aldrig in i något system för flygtrafiken. Att hantera många små privata flygoperatörer vid sidan av de etablerade flygföretagen i ett system för flygskatt skulle därför troligen medföra omfattande administrativa och kontrollmässiga svårigheter för beskattnings- myndigheten.

⁵ Den svenska undervägsavgiften (en route) tas ut för flygplan över 2 000 kg som flyger i luft- rum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Undervägsavgiften och dröjsmålsräntan beslutas årligen av medlemsstaterna inom Eurocontrol och Transportstyrelsen kungör avgiften i en föreskrift. Undervägsavgiften inom svenskt luftrum framgår av Transportstyrelsens till- kännagivande (TSFS 2015:78) av Eurocontrols beslut om undervägsavgifter inom svenskt luftrum och beslut om dröjsmålsränta.

⁶ Dock krävs det flygcertifikat för att få flyga privat, per den 2 juni 2016 fanns det 2 721 gällande privatflygarcertifikat för flygplan i Sverige. Uppgifterna är hämtade från Transport- styrelsens webbsida www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Statistik-over-certifikat/, den 5 oktober 2016.

Som ovan framgår gäller den föreslagna lagen enbart för transport av passagerare. Bruksflyg (aerial work), som mot betalning utför arbete med hjälp av luftfartyg – till exempel bogsering av segelflygplan, inspektioner, jordbruks- och skogsbruksflyg, flygfotografering och reklamflyg – faller alltså utanför lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller fraktflyg.

Inte heller skolflyg omfattas av lagen tillämpningsområde. En flygskola utför inte kommersiella flygresor. För att få transportera betalande passagerare krävs att operatören har ett drifttillstånd och en operativ licens, se avsnitt 9.7 och författningskommentaren till 2 § 2. Det har inte en flygskola, varför betalande passagerare inte får transporteras i skolflyg.⁷

9.4 Skattepliktens omfattning

9.4.1 Flygplan som omfattas av skatteplikten

Utredningens förslag: Skatteplikt ska gälla för flygplan som är godkänt för transport av fler än tio passagerare.

Förslaget innebär att huvudsakligen flygplan i linjefart och chartertrafik omfattas av skatteplikt.

Skälen för utredningens förslag: För att tillämpning och kontroll av systemet ska fungera måste det vara praktiskt möjligt att kunna fastställa att ett visst flygplan omfattas av skatteplikt.

Som anges i avsnitt 9.3 finns det inte något system som registrerar persontransporter i privatflyg. Detsamma gäller för taxiflyg och annat flyg mot betalning. Sådana flyg behöver inte heller nödvändigtvis använda sig av flygplatser som är öppna och bemannade. Det kan således i efterhand vara svårt att kontrollera om transport i dessa flyg har utförts så att skatt ska betalas. Taxiflyg och annat flyg mot betalning ger dock, liksom övrigt flyg, upphov till utsläpp av växthusgaser. Övervägande skäl talar emellertid för att lagen bör avgränsas på så sätt att mindre flygplan, som ofta används för taxiflyg och annat flyg mot betalning, inte ska omfattas av skatteplikt.

⁷ För att få bedriva flygutbildning i Sverige krävs enligt 7 kap. 9 § luftfartslagen (2010:500) ett utbildningstillstånd som är utfärdat i Sverige.

Med mindre flygplan avses i detta sammanhang ett flygplan som är godkänt för transport av högst tio passagerare eller med en högsta startvikt som inte överskrider 5 700 kilogram.⁸ För det ändamål som nu är aktuellt är det dock tillräckligt att i lagen om skatt på flygresor enbart relatera till antalet passagerare. Utredningen föreslår således att skatteplikt ska gälla för flygplan som är godkänt för transport av fler än tio passagerare. Det innebär att huvudsakligen flygplan i linjefart och chartertrafik kommer att omfattas av skatteplikt.

Här kan noteras att flygplan med en startvikt under 5 700 kg också är undantagna från reglerna om utsläppshandel. Motsvarande gräns återfinns även i Storbritanniens regelverk om flygskatt.

9.4.2 Ska helikoptrar omfattas av lagen?

Utredningens bedömning: Helikoptrar bör inte omfattas av lagen om skatt på flygresor.

Skälen för utredningens bedömning: Eftersom helikoptrar ger upphov till utsläpp av växthusgaser har utredningen övervägt om även kommersiella persontransporter med helikoptrar ska omfattas av flygskatt. Det finns emellertid få helikoptrar som är godkända för mer än tio passagerare. Dessutom skulle det bli svårt att kontrollera efterlevnaden av skattereglerna eftersom en stor del av helikoptertrafiken i Sverige bedrivs enligt visuelflygregler.⁹ Om flygningen inte sker till en instrumentflygplats lämnas ofta ingen färdplan och därmed finns inget underlag att hämta från färdplansdata. Helikoptrar är inte heller skyldiga att betala undervägsavgift.¹⁰ Följaktligen finns inte heller i det faktureringsystemet något underlag att hämta som kontrollunderlag vid beskattning.

⁸ Enligt Transportstyrelsens definition avses med taxifygning i trafikalt hänseende icke regelbunden luftfart med ett mindre luftfartyg, det vill säga ett luftfartyg som är typgodkänt för befordran av högst 10 passagerare eller av frakt med luftfartyg vars högsta tillåtna startvikt inte överskrider 5 700 kg.

⁹ Svenskt luftrum är indelat i luftrumsklasser (kontrollerad och okontrollerad luft) som ligger till grund för vilken trafik som får förekomma och vilka regler som gäller för trafiken. I okontrollerat luftrum gäller visuelflygregler, Visual Flight Rules (VFR), se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:71) om trafikregler för luftfart.

¹⁰ Om undervägsavgift, se not 5 i avsnitt 9.3.

Med hänsyn till det angivna är det utredningens bedömning att helikoptrar som utför kommersiella persontransporter inte bör omfattas av flygskatt.

9.4.3 Behövs det en definition av "flygplan"?

Utredningens bedömning: Begreppet flygplan bör inte definieras i lagen om skatt på flygresor.

Skälen för utredningens bedömning: Begreppet flygplan är i detta sammanhang ett mycket centralt begrepp. Utredningen har därför övervägt om begreppet bör få en definition i lagen. Nedan ges ett par exempel på hur begreppet definieras i andra sammanhang.

I Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfaranden inom flygtrafiken och om ändring av genomförandeförordning (EG) nr 1035/2011 och förordningarna (EG) nr 1265/2007, (EG) nr 1794/2006, (EG) nr 730/2006, (EG) nr 1033/2006 och (EU) nr 255/2010 definieras flygplan som ett "motordrivet luftfartyg som är tyngre än luften och som erhåller sin lyftkraft under flygning främst genom aerodynamiska reaktioner på ytor som förblir fasta under givna flygtillstånd".

Luftfartsinspektionen definierade i sin definitionssamling flygplan enligt följande: "(Aeroplane) Luftfartyg tyngre än luften, som framdrivs av en kraftkälla och som erhåller sin lyftkraft under flygning huvudsakligen genom luftens reaktion mot ytor, vilka förblir fasta under givna flygtillstånd."

Luftfartslagen (2010:500) innehåller inte någon definition av vare sig flygplan eller luftfartyg.

Det finns enligt utredningens mening inte någon anledning att i lagen föra in en definition av begreppet flygplan som i sig kan vara ganska svårförstådd. Utredningens uppfattning är att det inte heller råder några tvivel om vad som avses med flygplan. Någon definition av begreppet flygplan behöver därför inte tas in i lagen om skatt på flygresor.

9.4.4 Passagerare och avresa från flygplats i Sverige som förutsättningar för skatteplikt

Utredningens förslag: Flygskatt ska tas ut för passagerare som reser i flygplan från en flygplats i Sverige. Begreppet ”flygplats” definieras i lagen.

Skälen för utredningens förslag: En grundläggande förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att det är passagerare som transporteras i flygplanen. Detta ligger i linje med vad som gäller i fråga om flygskatt i andra länder, exempelvis Norge och Storbritannien. En skatt som baseras på passagerare saknar direkt koppling till utsläppsmängder av växthusgaser. Den kan därför inte användas för att särskilja flygplan med olika bränsleförbrukning och utsläppsdata. Det betyder dock inte att en sådan skatt behöver sakna miljöeffekt. Om skatten medför att konsumenter avstår från vissa flygresor eller väljer effektivare flygplan eller transportslag som genererar mindre utsläpp av växthusgaser kan skatten leda till mindre utsläpp och klimatpåverkan.

En annan förutsättning för att skatteplikt ska uppkomma är att avresan sker från en flygplats belägen på svenskt territorium. Eftersom flygplats är ett i sammanhanget centralt och viktigt begrepp bör en definition av begreppet flygplats tas in i lagen. Begreppet flygplats bör ges samma innebörd som i luftfartslagen (2010:500). Definitionen där motsvarar Icao:s definition av flygplats.

Utredningen har även diskuterat om flygskatt ska tas ut för passagerare som ankommer till Sverige med flyg och kommit fram till att detta inte är lämpligt. En sådan ordning skulle bland annat kunna medföra att ett flygföretag får betala dubbla flygskatter för en och samma flygresa, om en passagerare reser från ett land som också tar ut flygskatt.

9.5 Undantag från skatteplikt

9.5.1 Undantag för vissa personkategorier

Utredningens förslag: Flygskatt ska inte betalas för barn under två år, passagerare som på grund av teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång, flygande personal som är i tjänst under flygningen och inte heller för transit- och transferpassagerare.

Skälen för utredningens förslag: Samtliga flygningar med flygplan ger upphov till den klimatpåverkan som man genom systemet med en skatt på flygresor vill påverka. Det bör därför finnas så få undantag från skatteplikten som möjligt.

Barn under två år reser oftast i en vuxens knä. Dessa barn tar inte upp något eget säte, varför någon flygskatt inte bör tas ut för dem. För att undvika gränsdragningsproblem bör dock samtliga barn under två år undantas från skatteplikt, oavsett om barnet har ett eget säte eller inte. Barnet ska dock inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla.

Om passagerare medföljer vid en förnyad start, på grund av exempelvis teknisk störning, väderförhållande som dimma eller storm, eller annan oförutsedd händelse, bör inte någon skatt tas ut. Skatt i dessa fall ska alltså tas ut endast för en avgång till slutdestinationen. Motsvarande undantag finns avseende myndighetsavgiften inom luftfartsområdet¹¹ och gemensam avgift för säkerhetskontroll (GAS).¹²

Skatt bör inte heller tas ut för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Begreppet flygande personal har valts framför begreppet flygbesättning eftersom det förstnämnda begreppet

¹¹ Se avsnitt 4.3.4.

¹² På EU-nivå regleras säkerhetskontroll av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Lagen om luftfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till EU-förordningen på området. Systemet för utjämning av avgifter för säkerhetskontroll (GAS) regleras i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd. Vidare regleras systemet av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:113) om avgift för säkerhetskontroll av passagerare och bagage och Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:70) om trafikflygplatsers rapportering av avgifter om flygtrafik.

används inom EU-rätten för den civila luftfarten. För att klargöra vilka personer som ska omfattas av undantaget bör begreppet flygande personal definieras i lagen. Skatt bör inte tas ut för någon person som arbetar för flygföretaget. Med denna utgångspunkt föreslår utredningen att definitionen ges följande lydelse.

Flygande personal är de personer ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvariga för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Definitionen behandlas närmare i författningskommentaren.

Utredningen har övervägt om undantaget även ska innefatta personal som är på väg till eller från utplaceringsort, men inte funnit skäl för en sådan utvidgning.

Vidare bör flygskatt inte tas ut för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter flygresan med samma flygplan (transitpassagerare). Detta gäller oavsett om linjenumret är detsamma eller annat. I författningskommentaren ges olika exempel som illustrerar tillämpningen av detta undantag.

Även passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och som därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) bör, om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar, undantas från skatteplikt. Detta undantag är särskilt motiverat för passagerare som reser till och från norrländska flygplatser eftersom de i många fall måste byta flyg i Stockholm. Undantaget är även motiverat utifrån att skattesystemet inte ska bli en konkurrensnackdel för svenska nav. Tidsgränsen om 24 timmar överensstämmer med den tidsgräns som gäller för transferpassagerare i avgiftssammanhang, exempelvis myndighetsavgiften inom luftfartsområdet och GAS.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige, måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångsflygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Av dokumentationen måste även tid och plats för anslutande flyg framgå för att en passagerare ska kvalificeras för transferundantaget. Se vidare författningskommentaren.

Undantaget för transferpassagerare har sin motsvarighet i regelverken om flygskatt i Frankrike, Norge, Storbritannien, Tyskland och Österrike. För att flygföretag som flyger på Sverige inte ska lägga om flyglinjer till flygtrafiksnar i andra länder i allt för stor utsträckning är det enligt utredningens mening av vikt att ha ett undantag för transferpassagerare även i den svenska lagen om skatt på flygresor.

Utredningen har vidare övervägt om skattebefrielse ska råda för utländska beskickningar, diplomater, utländska konsulatmedlemmar med flera. Av 2 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, förkortad IPL, framgår att en främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar, deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer har immunitet och privilegier enligt 1961 års Wienkonvention. Det framgår vidare av 3 § IPL att även främmande staters konsulat och konsulatmedlemmar, deras familjer och betjäning samt konsulära kurirer (med vissa undantag) har immunitet och privilegier enligt 1963 års Wienkonvention. Enligt 1961 och 1963 års Wienkonventioner är nämnda kategorier skattebefriade från alla statliga skatter och pålagor med vissa undantag. Ett sådant undantag är indirekta skatter som är inräknade i varornas eller tjänsternas pris.

Enligt lagen om skatt på flygresor är det flygföretag som utför flygningen skattskyldigt för skatten på flygresor. Av avsnitt 11.2 framgår att flygföretagen sannolikt kommer att föra över skattekostnaden direkt på passagerarna. Skatten kommer i så fall att vara en sådan indirekt skatt som är inräknad i flygresan. Även om skatten är specificerad eller debiteras särskilt är det inte diplomaten eller konsulatmedlemmen eller annan person som omfattas av IPL, som är skattskyldig. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte något undantag från skatteplikt för personer som omfattas av IPL.

9.5.2 Undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle

Utredningens bedömning: Det bör för närvarande inte införas något undantag från skatteplikt för flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle.

Skälen för utredningens bedömning: Genom en flygskatt kommer flyget i högre utsträckning att bära sina egna klimatkostnader. Från miljösynpunkt skulle det vara önskvärt att utforma skatten så att den skapar incitament för både resenärer och flygföretag att välja flyg med mindre klimatpåverkan genom till exempel inblandning av biobränsle, lättare flygplan och bättre motorer. Det är dock inte självklart hur incitament kan skapas för resenärerna eftersom det är flygföretagen som är skattskyldiga och kan förväntas att, helt eller delvis, övervältra skatten på resenärerna. Att skapa incitament för flygföretagen skulle till exempel kunna göras genom att företag undantas från skatteplikt vid flygningar som utförs med en viss inblandning av biobränsle. Det skulle då behöva säkerställas att ett sådant undantag inte strider mot EU:s statsstödsregler. Att utreda om det är möjligt att göra undantag för flygningar som utförs med viss inblandning av biobränsle kan vara ett sätt att utveckla skatten i framtiden.

9.5.3 Statsstödsbedömning om regionalt avgränsat undantag från flygskatt

Utredningens bedömning: Något regionalt avgränsat undantag från flygskatt bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning: Sveriges geografiska struktur gör att vissa delar av landet är mer beroende av flyg än andra. Det skulle därför kunna vara önskvärt att göra undantag från skatteplikt för passagerare som reser till och från flygplatser i områden i Sverige där flyget spelar en betydande roll för att uppnå det transportpolitiska målet om tillgänglighet. Det står emellertid klart av såväl Europeiska kommissionens statsstödsbeslut som rättspraxis från EU-domstolen och tribunalen att en regionalt, differentierad flygskatt skulle utgöra statligt stöd i EU-rättslig mening.

När det gäller ett regionalt undantag från flygskatt skulle stöd kunna lämnas genom skatteundantag för hela eller för del av biljettpriset för boende i regionalstödsområden enligt villkoren i den

allmänna gruppundantagsförordningen,¹³ förkortad GBER, eller enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag¹⁴ efter godkännande från kommissionen. Hela flygskatten skulle därmed kunna kompenseras för de resenärer som är bosatta i sådana områden. De områden där sådant stöd är möjligt har definierats för perioden 2014–2020 i ett särskilt beslut från kommissionen.¹⁵ Området omfattar stora delar av norra Sverige, dock inte de större tätorterna, och är utan landförbindelser (Gotland). Statligt stöd skulle inte heller kunna lämnas till sådan flygtrafik som redan upphandlats (upphandlade flyglinjer finns exempelvis i Hagfors, Pajala, Hemavan, Vilhelmina, Lycksele, Östersund och Sveg).

En förutsättning för stödet skulle vara att flygföretagen kontrollerade resenärernas folkbokföring vid köp av en resa för att avgöra om skatten skulle påföras priset eller inte. Ett sådant stöd skulle kunna utformas enligt GBER och behöver då inte anmälans till kommissionen för godkännande innan stödet genomförs.

Eftersom den så kallade regionalstödskartan som används för att avgöra vilka områden som är glesbefolkade enligt GBER inte är avsedd att tillämpas beroende på enskilda individers bosättningsort kommer gränsdragningsproblem att uppstå och skatten kan komma att uppfattas som godtycklig.

Ett godkännande enligt flygriktlinjerna skulle förutsätta att regeringen kan presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden.

1. Att flyglinjen inte garanteras via annat stöd eller upphandling.
2. Att stödet förs vidare till konsumenterna.
3. Att konsumenterna bor i glesbefolkade områden (i Sverige regionalstödsområden enligt ett visst befintligt statsstödsbeslut, se ovan).
4. Att stödet utbetalas oavsett vilket flygföretag som trafikerar linjen.

¹³ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187/1, 26.06.14, s. 1).

¹⁴ EUT C 99, 4.4.2014, s. 3.

¹⁵ Beslutet om Sverige Regional stödkarta 2014–2020 finns att tillgå under ärendenummer SA.37985 i registret för statligt stöd på EU-kommissionens webbsida http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result.

Eftersom samma resultat kan uppnås med återopande av bestämmelserna i GBER utan någon prövning av kommissionen förefaller en anmälan med hänvisning till flygriktlinjerna inte vara aktuell i sammanhanget. Om passagerarnas hemvist inte kontrolleras av operatörerna på flyglinjen, eller om stöd ska ges även för transport av passagerare som inte har sin hemvist i aktuella regionalstödsområden, är det enda utrymmet för att ge stöd i form av en skattenedsättning det som beskrivs i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010, förkortade EEAG.¹⁶ Enligt EEAG får stöd ges i form av en skattenedsättning som inte överstiger 80 procent av flygskatten. Någon möjlighet att helt undanta resor från skatten finns då inte.

Mer konkret måste regeringen kunna presentera ett underlag för kommissionen som visar på följande förhållanden beträffande respektive flyglinje som ska undantas.

1. Att skatten i sig bidrar till miljömålen, utgör en miljöskatt.
2. Att undantaget är nödvändigt för att miljöskatten ska kunna införas, vilket betyder att följande villkor skulle behöva beläggas:
 - a) Andra åtgärder får inte vara på plats som redan säkerställer tillgängligheten.
 - b) Alla konkurrenter på den sträcka som undantas ska behandlas lika, möjligtvis även andra transportslag.
 - c) Att skatten leder till en väsentlig ökning av produktionskostnaderna.
 - d) Att kostnaderna för skatten inte kan överföras till konsumenterna på respektive flyglinje.
 - e) Att stödmottagarna antingen måste betala minst 20 procent av skatten eller åta sig att genomföra åtgärder som får motsvarande effekt på miljömålen.

En sådan statsstödsanmälan är en process som riskerar att ta lång tid och det är osäkert om kommissionen skulle godkänna ett sådant undantag för glesbefolkade delar av Sverige och Gotland med hän-

¹⁶ Meddelande från Kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010 (EUT C 200, 28.6.2014, s. 1).

syn till de betydande skillnader som finns i förhållande till godkännandet av det tyska undantaget som redogörs för i avsnitt 3.9.5.

Oavsett om ett möjligt regionalt undantag från flygskatt grundas på GBER eller på ett förhandsgodkännande enligt EEAG tillkommer de krav på transparens och offentliggörande som nämns i avsnitt 3.9.2. Det finns exempel på hur dessa tillkommande krav kan hanteras inom ramen för svensk skattelagstiftning. Om statligt stöd skulle lämnas genom avsteg från normen för den nu aktuella flygskatten kan en administrativ ordning som motsvarar den som skapats genom regeringens proposition Vissa statsstödskrav på bränsleskatteområdet (prop. 2015/16:159), användas. Den innebär i huvudsak att den som ska få del av nedsatt skatt måste ansöka hos Skatteverket och intyga att den skattskyldige har rätt till statligt stöd i enlighet med den stödordning som föreslås. Exempelvis genom intyg visa att miljöåtgärder har vidtagits eller att folkbokföringen för resenärerna som får del av den lägre skattesatsen har kontrollerats.

Företag i svårigheter och företag som inte har betalat tillbaka otillåtet statligt stöd kan inte få del av undantaget från eller nedsättningen av skattesatsen. Därutöver måste kraven på rapportering och offentliggörande beaktas i den lagstiftning som föreslås.

Med hänsyn till de administrativa kraven och de gränsdragningsproblem som skulle uppstå avseende ett eventuellt stöd till boende i regionalstödsområden och på Gotland samt i avsaknad av ett underlag som visar att en nedsatt flygskatt till dessa områden skulle leva upp till statsstödsreglernas krav är det utredningens bedömning att något regionalt avgränsat undantag inte bör införas.

9.6 Skattens storlek

Utredningens förslag: Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Flygskatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1, med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 2 och med 430 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i övriga länder.

Skälen för utredningens förslag: Syftet med att införa en skatt på flygresor är att flygets klimatpåverkan ska minska. Genom en skatt kan flyget i högre utsträckning bära sina klimatkostnader. Skatten ska dessutom motivera resenärer att välja andra, mer miljövänliga, alternativ. Storleken på skatten bör därför i så hög grad som möjligt spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor. Det är samtidigt viktigt att skatten inte sätts till en sådan nivå att den ger upphov till ett inte acceptabelt undvikande beteende. Den risken finns så länge det finns länder som inte har flygskatt. Sådant undvikande beteende kan antingen ske genom att avresan sker från en utländsk flygplats nära Sverige i ett land som inte har flygskatt eller genom att resenärer väljer att köpa en flygbiljett till en utländsk flygplats i ett land som inte har flygskatt och därifrån köper en separat biljett till en destination utanför landet. I det senare fallet undviker resenärerna att betala den högre skatten för längre flygresor. Dylika anpassningar innebär som regel en merkostnad för resenären i form av längre restid, besvärligare bagagehantering och är olämpliga i ett transportpolitiskt perspektiv. Det kan också innebära att resenärer väljer längre resvägar och fler delresor med ökad klimatpåverkan som följd, vilket i så fall motverkar skattens syfte. Hur priskänslig marknaden är och hur benägna resenärer är till den här typen av anpassningar är svårt att veta. Det råder emellertid inte något tvivel om att full internalisering av klimatkostnader för längre resor skulle kunna medföra en betydande anpassning av detta slag.

För att begränsa risken för undvikande beteende och för att skatten inte ska få stora regionala konsekvenser, finns det enligt utredningens mening skäl för att föreslå en skatt utan sekundära negativa effekter.

För att skatten också ska vinna acceptans är det viktigt att skatten upplevs som rättvis och att den är enkel att förstå. För att skatten även ska få en styrande effekt, det vill säga att konsumenter uppmuntras att välja mer miljövänliga alternativ, bör skattenivån bestämmas utifrån flygresans totala längd, det vill säga slutdestination (se vidare i författningskommentaren till 7 § om slutdestination). Denna princip återfinns i både Storbritanniens och Tysklands regelverk om flygskatt. En begränsning vid bestämmande av skattens storlek är att skatt inte får tas ut med olika belopp inom EU/EES. En differentiering är således endast möjlig för flyg med slutdestination

utanför EU/EES. En differentiering av skatten för olika avstånd är emellertid motiverad med tanke på att syftet med skatten är att flyget ska bära en större del av sina klimatkostnader. Differentiering kan med fördel göras utifrån avstånd (inom avståndsklass) och i praktiken kan flera sådana bestämmas. Utredningen har kommit fram till att det är lämpligt att föreslå tre avståndsklasser.

Utifrån angivna förutsättningar kan skattenivån för inrikes resor med flyg bestämmas till 80 kronor per avresande passagerare. En sådan nivå speglar ungefär den klimatvärdering per passagerare för en flygning mellan Stockholm/Bromma och Visby (den i Sverige kortaste flygsträckan som trafikeras av reguljärflyg) som i dag inte täcks av befintliga avgifter utifrån en värdering baserad på svensk koldioxidskatt (se avsnitt 8.2.3).

För en passagerare som reser till en slutdestination utom EU/EES kan med samma resonemang skattenivån bestämmas till 280 kronor per avresande passagerare. Den nivån motsvarar en klimatvärdering per avresande passagerare som i dag inte täcks av befintliga avgifter mellan flygplatsen Stockholm/Arlanda och St. Petersburg (den kortaste flygsträckan utanför EU/EES).

För flygresor med slutdestination i länder utanför EU/EES finns en större variation i klimatvärderingen jämfört med flygresor inom samarbetsområdet. En tredje skattenivå bör därför gälla för långa, interkontinentala, flygresor. Att bestämma skatten utifrån den faktiska klimatvärderingen som uppstår under längre flygresor (se tabell 8.2 i avsnitt 8.2.3) skulle dock med hög sannolikhet medföra ett omfattande undvikande beteende enligt ovan. En skattenivå som motsvarar den faktiska klimatvärderingen skulle dessutom kunna medföra betydande konsekvenser för tillgängligheten och flygbranschen som inte skulle vara förenliga med det transportpolitiska målet respektive EU:s flygstrategi. För att skatten ändå ska ha någon styrande effekt och samtidigt hamna på en rimlig skattenivå bör en skatt om 430 kronor tas ut för resor till slutdestinationer inom den tredje avståndsklassen. Denna skattenivå är jämförbar med Tysklands och Österrikes nivå för flygskatt för långa, interkontinentala resor och bidrar till att internalisera de klimatkostnader som interkontinentalt flyg orsakar.

Utredningen föreslår således att tre skattenivåer används. Den skattenivå som ska gälla för medlemsstater i EU/EES bör gälla även för andra länder som helt ligger i Europa, det vill säga länder som

inte ingår i EU/EES. Skatt bör alltså tas ut med 80 kronor för passagerare som flyger till ett land som helt ligger i Europa. För passagerare som reser till ett land som helt eller delvis ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda, bör en skatt om 280 kronor tas ut. För passagerare som reser till något annat land, det vill säga ett land som ligger i en annan världsdel än Europa och med ett avstånd längre än 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda, bör 430 kronor tas ut.

Skattenivåerna har bestämts med beaktande av att flyget redan i dag betalar för utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter European Emissions Trading Scheme (EU ETS). Hänsyn har emellertid inte tagits till det nya globala styrmedlet för klimatutsläpp från internationellt flyg som Icao fattade beslut om i oktober 2016 (se avsnitt 8.5). Anledningen är att det nya systemet kommer att inledas med en frivillig fas först år 2021 och bli obligatoriskt år 2027 samt att prisnivåerna för de utsläppskrediter som ska handlas inom systemet, är okända. Dessutom föreslår utredningen att den svenska flygskatten ska träda i kraft redan den 1 januari 2018 (se avsnitt 9.10), det vill säga flera år innan det globala systemet inleder sin frivilliga fas.

Vilka länder som ska hamna inom skattenivå 1 (länder som helt ligger i Europa) och skattenivå 2 (länder som ligger helt eller delvis i en annan världsdel än Europa med ett avstånd om högst 6 000 kilometer från flygplatsen Stockholm/Arlanda) bör anges i bilagor till lagen.

Genom att följa upp utfallet av skatten kan regeringen utvärdera skattenivåerna och dess effekter och därefter kan nivåerna, om det behövs, justeras, exempelvis om priserna avsevärt ändras i EU ETS.

9.6.1 Flygskatten bör inte differentieras utifrån serviceklass

Utredningens bedömning: Flygskatten bör inte differentieras utifrån vilken serviceklass passageraren reser i.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har övervägt om det finns skäl att liksom i Storbritannien differentiera skatten utifrån vilken serviceklass en passagerare reser i, eftersom en resa i

exempelvis ”business class” ofta innebär ett större utrymme i planet. Det medför i sin tur att en större del av flygets utsläpp kan hänföras till en sådan resa jämfört med en resa i ekonomiklass.

Serviceklasser varierar emellertid mellan olika flygföretag. En differentiering mellan olika serviceklasser skulle således bli komplicerad att tillämpa. Det finns alltid en risk för att det uppkommer svårigheter att avgöra om en enskild flygning har en eller flera klasser. Det finns inte heller en enhetlig definition av serviceklasser och eftersom serviceklasserna varierar mellan flygföretagen torde det vara svårt att ta fram en enhetlig definition. En serviceklassindelning medför dessutom en ökad administration för flygföretagen och en svårhanterlig administrations- och kontrollapparat för beskattningsmyndigheten.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte är möjligt att differentiera skatten utifrån serviceklasser.

9.7 Skattskyldighet

Utredningens förslag: Skattskyldig ska vara det flygföretag som utför flygningen. Begreppet kommersiella flygresor definieras i lagen.

Skälen för utredningens förslag: För de flesta svenska punktskatter gäller att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt bland de aktörer som utför skattepliktiga tjänster. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av skatten. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även vad gäller skatt på flygresor. Som utgångspunkt bör skattskyldigheten placeras hos den som först utför de skattepliktiga tjänsterna i Sverige, nämligen olika flygföretag.

Utredningen har diskuterat frågan om vilket flygföretag som blir ansvarigt för redovisning och betalning av flygskatten med olika aktörer i flygbranschen samt Transportstyrelsen. Samstämmighet råder om att det flygföretag under vars Icao-kod flygningen utförs också bör vara det flygföretag som ska vara skattskyldig för flygskatten. Det innebär att ett flygföretag bör få ta ansvaret för flygskatt för alla sina egna operationer som sker från Sveriges flygplatser i eget flygplan eller genom inhyrd kapacitet.

Utredningen har studerat hur avgiftsuttaget fungerar i Transportstyrelsens regi för myndighetsavgiften och gemensam avgift för säkerhetskontroll (GAS) och har funnit att det går att dra lärdom av principerna för Transportstyrelsens avgiftssystem för att bestämma vilket flygföretag som ska ansvara för flygskatten.¹⁷ Dessa principer svarar också i stort mot flygföretagens önskemål.

Principerna innebär att en viss flygning ska ha endast ett enda ansvarigt företag (eller person). Som utgångspunkt har man en Icao-kod för flygföretag (Icao designator) i färdplanen.¹⁸ Ett flygföretags Icao-kod kan härledas till flygföretagets tillståndsdokument, Air Operator Certificate (AOC),¹⁹ och därigenom kan också en juridiskt ansvarig person bindas till verksamheten. För det fall någon Icao-kod inte används i färdplanen används i stället flygplanets registreringsbeteckning. Genom att tillämpa samma principer som Transportstyrelsen blir skattesystemet igenkänningsbart för flygföretagen och beskattningsmyndigheten kan i kontrollhänseende använda sig av uppgifter som rapporteras in till Transportstyrelsen som underlag för avgiftsdebitering.

Genom att tillämpa ovanstående principer kan man i systemet få flexibilitet men samtidigt klara gränser mellan de olika flygföretagens aktiviteter. När det gäller inhyrning av andra flygföretag innebär principerna att det inhyrande bolaget tar ansvaret för flygskatten. I en så kallad wet lease-situation²⁰ blir alltså det inhyrande företaget skattskyldig eftersom flygningen utförs under dess Icao-kod. Vid

¹⁷ Transportstyrelsens avgifter inom luftfartsområdet beskrivs i avsnitt 4.3.2.

¹⁸ Bestämmelser om färdplaner finns i Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012 av den 26 september 2012 om gemensamma luftfarts- och driftsbestämmelser för tjänster och förfarande inom flygtrafiken och om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 1035/2011 och förordningarna (EG) nr 1256/2007, (EG) nr 1794/2006, (EG) nr 730/2006, (EG) nr 1033/2006 och (EU) nr 255/2010, förkortad SERA, som ändrats genom förordning (EU) nr 2015/340 av den 20 februari 2015 och genomförandeförordning (EU) nr 2016/1185. I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2014:71 och TSFS 2014:94) om trafikregler för luftfart finns bestämmelser om trafikregler som kompletterar kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 923/2012.

¹⁹ Den som vill utföra kommersiella flygtransporter av passagerare måste ha drifttillstånd enligt 7 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500). Detta krav gäller även för utländska rättssubjekt vid luftfart inom svenskt område och för svenska rättssubjekt vid luftfart utanför Sverige.

²⁰ Wet lease innebär att ett flygföretag hyr in eller ut ett luftfartyg med besättning. Till skillnad från dry lease opereras luftfartyget inom ramen för det uthyrande flygföretagets drifttillstånd (AOC) och står flygsäkerhetsmässigt under tillsyn av detta flygföretags flygsäkerhetsmyndighet. Wet lease i flera led godtas inte utan särskilt tillstånd. Informationen är hämtad från Transportstyrelsens hemsida www.transportstyrelsen.se, den 7 september 2016.

kommersiellt samarbete genom code sharing²¹ marknadsförs en specifik flygning av två eller flera flygföretag, men flygningens färdplan innehåller alltid en enda Icao-kod. Det betyder att principerna också kan tillämpas på code sharing samarbete, genom identifikation med hjälp av Icao-koden.

Med beaktande av ovanstående bör alltså skattskyldigheten knytas till Icao-koden för det flygföretag (Icao designator) som anges i färdplanen eller när ingen färdplan har lämnats in, till flygplanets registrering, det vill säga flygplanets ägare vid tidpunkten för flygningen.

Eftersom den föreslagna lagen endast omfattar kommersiella flygresor bör det även av lagen framgå att endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. En definition av begreppet flygföretag med det innehållet bör följaktligen föras in i lagen.

9.7.1 Skattskyldighetens inträde

Utredningens förslag: Skattskyldigheten inträder när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige.

Skälen för utredningens förslag: Skattskyldighetens inträde har alltid – direkt eller indirekt – betydelse för när skatten ska redovisas. Skattskyldighetens inträde styr också vilken skattenivå som är tillämplig och är därmed avgörande för vilket belopp som den skattskyldige ska betala. Bestämmelser om skattskyldighetens inträde finns i de olika punktskatteförfattningarna och kriterierna för skattskyldighet varierar mellan olika punktskatter. De händelser som grundar skattskyldighet är av varierande slag och beror till stor del på den skattepliktiga varans eller tjänstens natur.

När det gäller skatt på flygresor finns det olika tidpunkter vid vilka skattskyldigheten kan tänkas inträda, exempelvis när en passa-

²¹ Code sharing eller gemensam linjebeteckning är en form av samarbete mellan flygföretag. Det innebär att ett flygföretag sätter sin egen bolagskod på en flygning som genomförs av ett annat flygföretag (the operating carrier).

gerare checkar in eller går ombord på flygplanet eller när ett flygplan lyfter från en flygplats i Sverige. Det är emellertid först när flygplanet lyfter från flygplatsen i Sverige som det går att fastställa hur många beskattningsgrundande passagerare som reser med planet. Utredningen föreslår därför att skattskyldigheten ska inträda när ett flygplan med beskattningsgrundande passagerare lyfter från en flygplats i Sverige.

9.8 Förfarandet vid beskattning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska vara tillämpliga på skatten på flygresor, vilket bland annat innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Det innebär också att skattskyldigt flygföretag ska vara registrerat hos Skatteverket och deklarerar en gång per månad.

Skälen för utredningens förslag: I skatteförfarandelagen finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. Skatteförfarandelagen tillämpas för alla skatter utom de som uttryckligen undantas. Av de i dag förekommande punktskatterna är det endast trängsel-skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) som undantas från skatteförfarandelagen.

Utredningen föreslår att bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska tillämpas även för skatten på flygresor. Av detta följer att reglerna i skatteförfarandelagen om bland annat registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket blir beskattningsmyndighet.

Det bör emellertid noteras att luftfartens avgifter i dag till stor del administreras av Transportstyrelsen. För att undvika parallella system för uppbörd av avgift och skatt skulle Transportstyrelsen kunna vara uppbördsmyndighet för flygskatten. För detta ändamål skulle delar av Transportstyrelsens system för fakturering av myndighetsavgiften kunna användas.

Utredningen anser emellertid, även med beaktande av det som kommit fram om Transportstyrelsens förutsättningar att vara uppbördsmyndighet för flygskatten, att det är mest lämpligt att knyta an beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra punktskatter. Beskattning bör i största möjliga utsträckning utövas av Skatteverket. Inom Skatteverket finns nödvändig kompetens för att sköta beskattningsfrågor och de nödvändiga administrativa systemen. Att administrera ytterligare en punktskatt inom Skatteverket måste därför anses dra mindre resurser än att anpassa Transportstyrelsens befintliga system som används för administration av myndighetsavgiften. Därför bör Skatteverket ensamt administrera skatten.

Skattskyldigt flygföretag ska vara registrerat hos Skatteverket. Det förenklar både för Skatteverket och för de skattskyldiga som då ska deklarerar en gång per månad.²²

Utredningen har övervägt om skattskyldigt flygföretag som flyger i mindre omfattning från Sverige i stället för att vara registrerat hos Skatteverket ska redovisa skatten i en särskild skattedeklaration för varje skattepliktig händelse samt lämna in deklaration senast fem dagar efter den skattepliktiga händelsen.²³ Det finns både för- och nackdelar med en sådan lösning för både Skatteverket och flygföretagen, men eftersom fördelarna inte överväger nackdelarna föreslår utredningen inte en sådan ordning.

9.8.1 Uppgiftslämnande mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Någon ändring i skatteförfarandelagen är inte nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Transportstyrelsen eller annan myndighet för kontroll av eller beslut om flygskatt.

Skälen för utredningens bedömning: För att Skatteverket ska kunna fullgöra sina uppgifter avseende flygskatt kan verket behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Transportstyrelsen. Myndigheter ska samarbeta och lämna information till varandra. Utbytet

²² 26 kap. 6 och 10 §§ skatteförfarandelagen.

²³ 26 kap. 8 och 35 §§ skatteförfarandelagen.

av uppgifter kan däremot inte ske helt fritt. För att en sekretessbelagd uppgift ska kunna lämnas till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom den egna myndigheten krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Myndigheter kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet är föreskrivet i lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Enligt 42 a kap. skatteförfarandelagen ska uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll eller beslut enligt lagen på Skatteverkets begäran lämnas till verket. Undantag gäller i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, det vill säga av utrikes-, försvars- eller statsfinanssekretess, eller enligt en bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. För övriga uppgifter som omfattas av sekretess gäller att, i de fall då ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse, är en myndighet uppgiftsskyldig bara om regeringen på ansökan av Skatteverket beslutar att uppgiften ska lämnas ut.²⁴

42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen infördes år 2015. Bestämelsen innebär en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen bryter sekretess för de uppgifter som begärs ut. Den medför en i princip obegränsad skyldighet för myndigheter att på Skatteverkets begäran lämna ut uppgifter som behövs för kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen. Uppgifter som ska användas för beslut eller kontroll enligt skatteförfarandelagen bör typiskt sett inte vara särskilt känsliga från integritetssynpunkt. Uppgifterna kommer också att omfattas av den absoluta sekretessen hos Skatteverket.²⁵

Mot bakgrund av ovanstående anser utredningen att någon ändring i skatteförfarandelagen inte är nödvändig för att Skatteverket ska få tillgång till uppgifter från Transportstyrelsen eller någon annan myndighet för kontroll av eller beslut om flygskatt.

²⁴ Paragrafen motsvarar 19 kap. 6 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261), vilken i sin tur motsvarade numera upphävda 3 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324) och 14 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483).

²⁵ Prop. 2015/16:28 s. 67.

9.8.2 Beskattningsdatabasen

Utredningens bedömning: Någon ändring är inte nödvändig i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

Skälen för utredningens bedömning: Behandling av uppgifter inom beskattningsverksamheten regleras i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förkortad SdbL. I beskattningsverksamheten ska det enligt 2 kap. 1 § SdbL finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa i lagen särskilt angivna ändamål (beskattningsdatabas). I 1 kap. 4 § SdbL anges ändamålen för behandlingen av uppgifter i beskattningsverksamheten. Enligt 1 kap. 4 § 1 SdbL får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter. Med skatt avses samtliga de skatter som det åligger Skatteverket att handlägga. I 2 kap. 3 § SdbL anges vilka uppgifter som får behandlas i databasen för de ändamål som anges i 1 kap. 4 §. Enligt 2 kap. 3 § första stycket 4 SdbL får uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter behandlas i databasen.

Regeringen har i 2 § första stycket 1 förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreskrivit att det i beskattningsdatabasen får behandlas uppgifter som behövs vid Skatteverkets handläggning av ärenden som sker med stöd av bland andra skatteförfarandelagen.

I den proposition som låg till grund för SdbL anförs att ändamålet med en beskattningsdatabas ska vara att ge information som behövs inom skatteförvaltningen för fastställande av underlag för skatter och avgifter samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter (prop. 2000/01:33 s. 123). Syftet med ändamålsbestämmelsen är således enligt propositionen att all

beskattningsverksamhet som bedrivs av Skatteverket ska utgöra ett primärt ändamål.

Det är således förenligt med det ändamål som har angivits i 1 kap. 4 § 1 SdbL att behandla uppgifter av det slag som är en följd av utredningens förslag. Att registrera och på andra sätt behandla uppgifter som är en följd av förslaget är också förenligt med bestämmelserna i 2 kap. 3 § SdbL om vilka uppgifter som får behandlas i databasen.

Någon ändring är inte nödvändig i SdbL eller i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för att möjliggöra behandling i beskattningsdatabasen av uppgifter som behövs inom Skatteverket för handläggning av flygskatten.

9.8.3 Skatterepresentant

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för en skattskyldig fysisk person, som inte är bosatt i Sverige, eller en skattskyldig juridisk person, som inte har fast driftställe i Sverige, att företrädas av en av Skatteverket godkänd representant.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt lagförslaget kommer både svenska och utländska flygföretag att bli skattskyldiga för flygskatt. Frågan är om det bör införas ett krav på skatterepresentant i lagen för en skattskyldig fysisk eller juridisk person som inte är bosatt eller har fast driftställe i Sverige.

Att införa ett krav på skatterepresentant för flygföretag med säte inom EU är inte förenligt med EU-rätten (se till exempel EU-domstolens dom den 11 december 2014 i mål nr C-678/11 Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien). I praktiken kommer alltså ett krav på skatterepresentant att träffa enbart flygföretag med säte i ett land utanför EU. Det är enligt utredningens mening mindre lämpligt att föra in ett krav som tvingar en del utländska skattskyldiga att ha en representant i Sverige. Förutom att ett sådant krav skulle kunna uppfattas som orättvist skulle det även kräva mer administration och bli onödigt kostsamt för skattskyldiga med säte utanför EU. Ett krav på att utländska skattskyldiga ska företrädas av en skatterepresentant bör därför inte

föreskrivas i lagen om skatt på flygresor. Ett sådant krav kan i stället föras in om det när lagen är i kraft visar sig att flygföretag har svårigheter att följa föreskrivna regler om redovisning och betalning av flygskatt.

9.9 Internationell rätt

Utredningens bedömning: Skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd och energiskatte-direktivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Skälen för utredningens bedömning: Även om varje medlemsstat inom EU själv har att besluta om vilka nationella skatter som ska tas ut måste unionsrättsliga hänsyn tas vid utformningen av skatterna. En begränsning är att det administrativa sättet att ta ut punktskatt inte får skapa hinder för den fria rörligheten för tjänster. Påförandet av en sådan skatt får inte heller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Bestämmelserna i lagen om skatt på flygresor särbehandlar inte negativt tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Flygskatten utlöses när ett flygplan, svenskt som utländskt, lyfter från en flygplats i Sverige, oavsett om det är en inrikes eller utrikes flygning. Skattebefrielserna som följer av lagen är generella och skattenivån är densamma inom hela EU och EES. De föreslagna bestämmelserna leder alltså inte, direkt eller indirekt, till en mindre förmånlig skattebehandling av en tjänst på grund av att den tillhandahålls av ett flygföretag från ett annat medlemsland. Därmed är det utredningens bedömning att den föreslagna skatten inte utgör något hinder för den fria rörligheten av tjänster. Inte heller leder skattereglerna till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Möjligheten att fritt utforma beskattningen på flygresor nationellt begränsas vidare av de regler om statligt stöd som finns i EUF-fördraget. Som anges i avsnitt 3.9.2 har lättnader från skatter för en urskiljbar grupp företag sedan länge ansetts som stöd som omfattas av statsstödsreglerna. För att förbudet mot statsstöd ska aktualiseras krävs emellertid inte bara att en viss åtgärd konstituerar ett

statligt stöd, åtgärden måste dessutom vara selektiv på så sätt att den gynnar vissa företag framför andra företag – vilket är ett uttryck för det selektivitetsrekvisit som följer av artikel 107.1.

För att avgöra om en åtgärd är selektiv måste man först fastställa huruvida åtgärden utgör ett undantag från det normala skattesystemet, i detta fall systemet för skatt på flygresor. Bedömningen av om en åtgärd är selektiv ska göras med utgångspunkt i företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation.²⁶ Jämförelsen ska göras med företag i den egna medlemsstaten.²⁷

I lagen om skatt på flygresor föreslås ett antal undantag från skatteplikt. Dessa skattelättnader riktar sig inte till och påverkar inte heller vissa företag. Inte heller är något undantag utformat på ett sådant sätt att det är avgränsat till ett geografiskt område. Skattelättnaderna leder således inte till att något flygföretag gynnas i förhållande till andra företag. I stället är skattelättnaderna utformade som generella åtgärder som gynnar alla flygföretag inom skattesystemet. Selektivitetsrekvisitet är därmed inte uppfyllt, varför åtgärderna faller utanför statsstödsreglernas tillämpningsområde.

Den föreslagna skatten kan enligt utredningens mening inte heller ses som en otillåten bränsleskatt eftersom den inte skiljer mellan flygplan med olika bränsleförbrukning eller utsläppsdata under en flygning eller på annat sätt direkt eller indirekt kopplas till förbrukningen av bränsle. Därmed kommer skatten inte i konflikt med energiskattedirektivet 2003/96/EG.

Sammantaget är således skatten utformad så att den är förenlig med EU-rätten.

Den föreslagna skatten på flygresor kan inte heller anses stå i strid med Chicagokonventionen eller de bilaterala luftfartsavtalen. Den omständigheten att det sedan många år tillbaka finns motsvarande skatter på flygresor i flera andra länder ger även stöd för denna bedömning. Den svenska flygskatten avviker inte nämnvärt från dessa. Inte heller står de föreslagna skattereglerna i strid med Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Det bör dock noteras att Sverige har accepterat vad som står i Icao:s policydokument, Doc. 8632,²⁸ det vill säga att medlems-

²⁶ Se till exempel mål C-88/03, Portugal mot kommissionen, p. 56.

²⁷ Indén, T, EU:s statsstödsrätt, en introduktion, s. 45, 2011.

²⁸ Icao's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport.

staterna åtar sig att reducera skatter så långt det är möjligt och planera att ta bort eventuella existerande skatter på internationellt flygresande. Detta medför att Sverige som medlemsland måste underrätta Icao om införandet av skatten på flygresor.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att den föreslagna skatten på flygresor är förenlig med EU-rätten, inklusive reglerna om statligt stöd liksom energiskattedirektivet. Den är också förenlig med Chicagokonventionen, de bilaterala luftfartsavtalen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

9.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens förslag: En utgångspunkt bör vara att den nya lagen om skatt på flygresor ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riksdagsbehandlingen och för anpassning av Skatteverkets system för administrationen av flygskatten, bedömer utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2018. Även de skattskyldiga behöver en viss tid för att anpassa sina rutiner. Flygföretagen har framfört att en lag om skatt på flygresor bör börja gälla tidigast sex månader efter det att riksdagen har fattat beslut om att införa en lag för att företagen ska ha möjlighet att ta ut den nya flygskatten av sina resenärer. Eftersom det är fråga om att införa en helt ny lag, som inte ersätter någon tidigare reglering på samma område samt att det, liksom vid andra beslut om att införa ny lagstiftning, kommer att finnas viss tid för de skattskyldiga att förbereda sig inför den nya skatten, anser utredningen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

10 Myndighetsavgiften inom luftfartsområdet

10.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen bedöma om den så kallade myndighetsavgiften inom luftfartsområdet som Transportstyrelsen tar ut¹ bör avskaffas i samband med ett införande av en skatt på flygresor. I detta kapitel beskrivs Transportstyrelsens avgiftsfinansiering. Utredningen redovisar dessutom de rättsliga skillnaderna mellan skatt och avgift, liksom konsekvenserna av att en pålaga anses som antingen en skatt eller en avgift. Slutligen redovisar utredningen sin bedömning och vilka konsekvenserna blir i det fall myndighetsavgiften ska tas bort.

10.2 Transportstyrelsens avgiftsfinansiering²

Som framgår i avsnitt 4.3.1 gäller sedan år 2011 enhetliga principer för finansieringen av Transportstyrelsens verksamhet inom alla trafikslag. Principerna innebär att kostnaderna för tillsyn, ärendehandläggning och registerhållning i huvudsak ska täckas med avgifter samt att regelgivning inte ska finansieras med avgifter. De intäkter som Transportstyrelsen erhåller från dessa offentligrättsliga avgifter ska av myndigheten redovisas mot inkomsttitel. För Transportstyrelsen gäller vidare att alla myndighetens kostnader ska finansieras via myndighetens förvaltningsanslag, som är uppdelat i anslagsposter för

¹ 1 kap. 4–6 §§ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2015:46) om avgifter inom luftfartsområdet.

² Transportstyrelsen tar ut avgifter för verksamheten inom luftfartsområdet samt meddelar föreskrifter om grunderna för avgifterna med stöd av 20 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

avgifts- respektive skattefinansierad verksamhet. Det innebär att oavsett om en avgift tas ut för att täcka en viss verksamhets kostnader eller inte, så finansieras verksamheten från Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Avgifterna inom luftfarten består för Transportstyrelsens del av avgifter för myndighetens verksamhet inom tillståndsprövning, tillsyn och registerhållning – i det följande kallade direkta avgifter – samt en så kallad myndighetsavgift som tas ut av flygföretag för varje passagerare som reser från en svensk flygplats.³ Myndighetsavgiften, som tas ut med 5 kronor per avresande passagerare, finansierar sådan verksamhet som inom Transportstyrelsens övriga trafikslag – väg, järnväg och sjöfart – täcks av anslagsposten för skattefinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag. Myndighetsavgiften används också för att finansiera undantag från full kostnadstäckning för avgifter inom vissa särskilt utpekade områden som till exempel utbildningsorganisationer, verkstäder och luftvärdighetsorganisationer.⁴

10.2.1 Bakgrund till myndighetsavgiften

Myndighetsavgiften infördes år 2005 som ett led i bildandet av Transportstyrelsens föregångare Luftfartsstyrelsen.⁵ Luftfartsstyrelsen bildades genom att inspektionsverksamheten/myndighetsutövningen bröts ut ur affärsverket Luftfartsverket. Den tidigare korssubventioneringen mellan affärsverksamheten och myndighetsutövningen kunde då inte fortsätta och en alternativ finansieringskälla behövdes. Sedan finansieringsreformen år 2011 redovisas myndighetsavgiften mot inkomstitel och de verksamhetskostnader som täcks av avgiften finansieras med anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag.

Enligt uppgift från Transportstyrelsen finansierade myndighetsavgiften år 2015 följande områden inom luftfarten

³ I 1 kap. 5 § TSFS 2015:46 föreskrivs vissa undantag från myndighetsavgiften.

⁴ Transportstyrelsen, Uppdrag att följa upp tillämpningen av bemyndiganden för vissa offentligrättsliga avgifter, 2016-03-31.

⁵ Prop. 2004/05:1.

- regelgivning och myndighetsuppgifter (94,2 miljoner kronor)
- inspektion av utländska luftfartyg (3,3 miljoner kronor)
- flygoperativ verksamhet (1,5 miljoner kronor)
- verkstäder och luftvärdighetsorganisationer (4,5 miljoner kronor)
- utbildningsorganisationer (2,3 miljoner kronor).

Som beskrivs i avsnitt 4.3.5 bedömer Transportstyrelsen att kostnaderna för dessa områden kommer att öka de närmaste åren.

10.3 Skatt och avgift i statsrättslig mening

Regeringsformen innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift. Enligt förarbetena till regeringsformen kan en skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift vanligen anses utgöra en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpåлага ha karaktär av avgift. Detta gäller till exempel om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. De avgifter som tidigare fanns som ett led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden ansågs utgöra avgifter och inte skatter i statsrättslig bemärkelse (prop. 1973:90 s. 219). Som ett annat exempel har nämnts föroreningsavgifter, som tas ut av företag och som med avdrag endast för administrativa kostnader återförs till företagssektorn men med en annan fördelning än den enligt vilka de togs ut.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift belyses också i flera andra lagstiftningsärenden. Som exempel kan nämnas avgift till ansvariga myndigheter enligt den numera upphävda lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer (prop. 1993/94:198 s. 162 f.), avgift enligt livsmedelslagstiftningen (prop. 1997/98:48 s. 43 f.) och avgift vid allmän kameraövervakning (prop. 1997/98:64 s. 102 f.). Sammanfattningsvis har i de sammanhangen följande bedömning gjorts. En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss

verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift belyses också i propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet (prop. 2010/11:30). Enligt regeringen kunde uppdelningen i direkta avgifter och myndighetsavgifter möjligen ses som ett uttryck för att det endast är de förstnämnda som uppfyller allmänna kriterier för att svara mot en väldefinierad prestation som riktar sig entydigt mot en individ eller ett företag. Luftfartens myndighetsavgift kunde enligt regeringen karakteriseras som en post för finansiering av den verksamhet som anses olämplig att knyta till debiteringen av en bestämd prestation. Den legala grunden för debiteringen av den allmänfinansierade avgiften ansågs bristfällig. Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att Transportstyrelsens verksamhet avseende ärendehandläggning, tillsyn och registerhållning i huvudsak bör finansieras med avgifter samt att Transportstyrelsens övriga verksamhet i form av bland annat regelgivning inte bör finansieras med avgifter.

10.4 Bör myndighetsavgiften avskaffas?

Utredningens bedömning: Om myndighetsavgiften fortsättningsvis ska tas ut måste grunderna för avgiftsuttaget regleras i lag. Mot bakgrund av utredningens förslag om en ny lag om skatt på flygresor är det dock inte rimligt att belasta flygföretagen med även en sådan pålaga. De verksamheter som i dag finansieras genom myndighetsavgiften bör därför finansieras på annat sätt och myndighetsavgiften bör avskaffas.

Bakgrund: Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stiftar riksdagen lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdag eller regering, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

I 8 kap. 2 § regeringsformen stadgas vilka föreskrifter som ska meddelas genom lag, det så kallade primära lagområdet. Detta omfattar de ämnen i vilka det ankommer på riksdagen att meddela föreskrifter. Dit hör bland annat föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Som förutsättning gäller dock att föreskrifterna avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, det vill säga att det är fråga om betungande föreskrifter. Utanför kravet på lagform faller berättigande föreskrifter, till exempel föreskrifter om rätt till bidrag och andra förmåner för enskilda, likaså neutrala föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifter om statsbidrag och sociala understöd av olika slag faller exempelvis utanför det primära lagområdet.

Sammanfattningsvis gäller alltså att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet och att föreskrifter om skatt meddelas genom lag.

Skälen för utredningens bedömning: Gränsen mellan skatt och avgift är flytande.⁶ Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna anses dock vara det primära kännetecknet på en avgift i förhållande till skatt. I vissa fall får emellertid en penningpålaga anses ha karaktär av avgift även om ingen specificerad motprestation erhålls för den betalade penningprestationen. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler (prop. 1973:90 s. 213 och 219). Det finns således ett visst utrymme även för avgifter där den enskilde inte får en direkt motprestation. En grundläggande förutsättning för att det ska vara fråga om en avgift i sådana fall är att avgiftskollektivet är klart avgränsat.

Av intresse i sammanhanget är att frågan om myndighetsavgiftens karaktär av avgift eller skatt var uppe till diskussion i förarbetena gällande finansieringen av Transportstyrelsen. Av propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet framgår att i den mån Transportstyrelsens avgift inte är kopplad till någon motprestation från myndighetens sida, är någon avgiftsskyldighet inte möjlig (prop. 2010/11:30 s. 51). Regeringen anförde även att det

⁶ Prop. 1973:90 s. 213.

inte heller finns någon urskiljbar grupp avnämare, utan snarast att medborgare i gemen skulle träffas av avgiftsuttaget.

Som beskrivs i avsnitt 4.3.4 och 10.2 tas myndighetsavgiften ut i syfte att täcka de kostnader som Transportstyrelsen har och som inte finansieras av direkta avgifter. Eftersom myndighetsavgiften således tas ut som en allmän avgift utan direkt anknytning till någon prestation från Transportstyrelsens sida, kan det inte anses att "ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen" (jfr prop. 1973:90 s. 219). Myndighetsavgiften uppfyller alltså inte detta avgiftskriterium. Inte heller motsvaras myndighetsavgiften av någon direkt motprestation till luftfartskollektivet som sådant.

Om avsikten är att myndighetsavgiften ska fortsätta att tas ut måste, enligt utredningens mening, grunderna för avgiftsuttaget regleras i lag. Med hänsyn till utredningens förslag om en ny lag om skatt på flygresor kan det emellertid inte anses rimligt att belasta flygföretagen med även en sådan påлага. Utredningen bedömer därför att de verksamheter som i dag finansieras av myndighetsavgiften bör finansieras på annat sätt än genom en skatt. Myndighetsavgiften bör därför avskaffas.

10.5 Finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen

År 2015 hade Transportstyrelsen en total budget på 2 617 miljoner kronor. 91 procent av budgeten finansieras genom myndighetens förvaltningsanslag. Givet den uppdelning som finns av förvaltningsanslaget på anslagposter för avgifts- respektive skattefinansierad verksamhet kommer 59 procent att täckas av anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet och 32 procent kommer att skattefinansieras av staten. Resterande 9 procent finansieras av avgifter som Transportstyrelsen själv disponerar över.

Ett avskaffande av myndighetsavgiften i samband med införandet av en skatt på flygresor innebär att de avgiftsintäkter som Transportstyrelsen redovisar mot inkomstitel minskar med cirka 120 miljoner kronor per år, vilket innebär en avgiftslättnad för de svenska och utländska flygoperatörer som betalar avgiften. En konsekvens är att motsvarande belopp, som finns budgeterat på anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag, inte längre motsvaras av avgiftsintäkter. De verksamhets-

kostnader som med dagens ordning täcks av myndighetsavgiften bör då finansieras med anslagsmedel som inte motsvaras av någon intäkt på statsbudgeten. Anslagsposten för skattefinansierad verksamhet bör ökas med cirka 120 miljoner kronor samtidigt som anslagsposten för avgiftsfinansierad verksamhet minskas med motsvarande belopp. Detta är neutralt för de takbegränsade utgifterna i statens budget, men inverkar negativt på det offentliga finansiella sparandet. Beaktas även införandet av flygskatten, som beräknas inbringa mångdubbelt mer än 120 miljoner kronor, blir dock effekten på det offentliga finansiella sparandet sammantaget klart positivt.

En justering enligt ovanstående av Transportstyrelsens finansiering skulle inte medföra några negativa konsekvenser för myndigheten. Om däremot myndighetsavgiften tas bort utan att justeringar genomförs skulle det medföra negativa finansiella konsekvenser för Transportstyrelsen. De negativa finansiella konsekvenserna skulle enligt Transportstyrelsen vara att kostnaderna mot anslagsposten för skattefinansierad verksamhet måste minska med cirka en femtedel för hela myndigheten och som en följd därav skulle genomgripande omprioriteringar behöva göras över alla trafikslag. Enligt Transportstyrelsen skulle myndigheten också tvingas att prioritera både mellan och inom trafikslag även i fråga om myndighetens grundläggande uppdrag, såsom regelarbete och stabsarbete under regeringen.

11 Konsekvensbedömning

11.1 Inledning

Syftet med att införa en skatt på flygresor är att minska flygets klimatpåverkan genom att låta flyget bära en större del av sina egna klimatkostnader. En förhoppning är också att detta ska kunna fungera som exempel för andra länder och även indirekt bidra till en mer korrekt prissättning av luftfarten. När kostnaderna för klimat och miljö – åtminstone till viss del – internaliseras genom beskattning kan det bidra till att resenärer väljer andra trafikslag för sina resor, trafikslag där klimatkostnaderna är lägre. En skatt kan också ge incitament till företag att vidta energieffektiviserande åtgärder för att reducera skattekostnaden. Detta är dock starkt beroende av hur skatten utformas. Som exempel kan nämnas att en koldioxidskatt på flygbränsle skulle ge ett incitament att byta till alternativa bränslen med lägre klimatpåverkan. Möjligheterna att beskatta flygbränsle begränsas dock av både Chicagokonventionen och EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG), vilket har beskrivits i avsnitt 3.9.1. En skatt som tas ut per avresande passagerare är betydligt trubbigare som instrument för att ge incitament för energieffektiviserande åtgärder, eftersom skatten är oberoende av allt annat än passagerarantal. Konsekvenser av införandet av en flygskatt grundar sig i de förändringar i tillgänglighet och åtkomst som skatten kan tänkas medföra. Dessa förändringar kan uppskattas genom förväntade förändringar i antalet avresande passagerare, men det ger inte en komplett bild. Det krävs dessutom att antalet avgångar anpassas efter förändringen i antalet resenärer. I de fall flygföretagen kan operera med en lägre kabinfaktor behöver ingen sådan justering förekomma. En justering behöver inte heller göras på de av staten upphandlade flyglinjerna, som beskrivits i avsnitt 5.5. Det är möjligt att en justering efter passagerarunderlag kan innebära att

mindre flygplan tas i bruk. Det behöver då knappast innebära att de större flygplanen blir stående på marken, utan det är troligt att de tas i bruk på andra flyglinjer som har ett större antal passagerare i stället.

I det här kapitlet kommer konsekvenser av införandet av en skatt på flygresor att behandlas. Det innebär att konsekvenserna av införandet av en skatt jämförs med ett "business-as-usual" scenario. Oavsett om en skatt på flygresor införs eller inte är det troligt att efterfrågan, särskilt på utrikes flygresor, kommer att öka. Samtidigt pågår ett arbete inom flygbranschen för energieffektivisering genom exempelvis nyare flygplansmodeller med lägre bränsleförbrukning per passagerarkilometer. En skatt på flygresor som utgår från antalet passagerare har troligtvis ingen effekt för arbetet med energieffektivisering, men efterfrågan på flygresor förväntas minska något, vilket framgår nedan.

11.2 Underlag för beräkningar

Grundläggande för en förståelse av vilka konsekvenser en eventuell flygskatt kan ha på olika delar av samhället är hur efterfrågan på resor förändras i samband med införandet av skatten. För att bedöma den ändrade efterfrågan kan efterfrågeelasticiteter användas. En efterfrågeelasticitet beskriver hur mycket efterfrågan på en vara förändras (i procent) vid en given förändring i priset på varan (i procent). Utredningen har, med hjälp av resandevolymer och prisindex, sökt skatta en elasticitet med hjälp av regressionsanalys. Den aggregerade elasticitet som utredningen skattat är -0,5, vilket innebär att en prisförändring på 1 procent resulterar i en minskad efterfrågad kvantitet om 0,5 procent. Ett problem med skattningen är att ingen uppdelning kan göras med avseende på resenärskategori. De prisserier som finns tillgängliga är heller inte pålitliga. SIKA presenterade år 2006 en rapport¹ som beräknade en flygskatts effekter och här återfinns efterfrågelasticiteter uppdelade på resenärskategori. Dessa presenteras i tabell 11.1. De här elasticiteterna ansågs gälla år 2006 och det finns inget som pekar på att de borde ha förändras i särskilt stor utsträckning sedan dess. Utredningen bedömer

¹ "Flygskattens effekter" SIKA PM 2006:2.

att det inte förekommit några större strukturella förändringar gällande tillgång till alternativ till flyget, vilket skulle ha påverkat priselasticiteten för flyget. Det som skulle kunna ha en påverkan är främst utvecklingen inom IT som underlättat möjligheten för res-fria möten i form av till exempel telefon-, video- och webbmöten. Denna förändring kan ha haft en inverkan på priselasticiteterna för tjänsteresor. System – som förvisso förbättrats och blivit vanligare – för exempelvis virtuella möten fanns dock redan år 2006, varför inga drastiska förändringar i priselasticiteterna bedöms ha skett. Det kan dock innebära en liten underskattning av resenärsförändringar för tjänsteresenärer. WSP har i en rapport räknat på effekter av införandet av en skatt på flygresor. Där används elasticiteter baserade på internationella studier som sammanställts av Intervistas, år 2007.² Utredningens bedömning är att de elasticiteter givna av SIKA är mer tillämpbara på Sverige än den internationella sammanställning som används av WSP.

Tabell 11.1 Efterfrågeelasticiteter för tjänsteresor och privatresor, inrikes och utrikes

	Inrikes	Utrikes
Tjänsteresor	-0.2	-0.1
Privatresor	-1.0	-0.7

Källa: SIKA 2006.

Tjänsteresenärer är alltså mindre priskänsliga än privatresenärer, bland annat på grund av skillnader i betalningsförmåga och på grund av att utrikesmarknaden är mindre priskänslig än inrikesmarknaden, bland annat beroende på skillnader i tillgång till alternativa färdmedel.

Uppdelningen mellan inrikes och utrikes elasticiteter är naturligtvis grov. Dessa ska ses som genomsnittliga elasticiteter för respektive geografisk indelning. Inom Sverige är det sannolikt så att priselasticiteterna varierar. Orter där det saknas tillgång till alternativa färdmedel påverkas troligtvis betydligt mindre av föränd-

² Se Svenskt Flygs hemsida: www.svensktflyg.se/wp-content/uploads/2015/11/flygskatt-en-samhallsekonomisk-analys.pdf

ringar i priset för flygresor, än orter där tillgång till alternativa färdmedel är god.

Utöver hur efterfrågan på flygresor förändras givet en prisförändring är det viktigt att veta hur priserna förändras. Att införa en skatt innebär inte med nödvändighet att priset förändras och stiger lika mycket som skatten. Samtidigt är det svårt att i förväg veta hur bördan av skatten kommer att fördelas mellan producent och konsument. För att komma runt denna problematik görs i detta fall en förenkling. Utredningen kommer att räkna på två olika scenarier, ett där skatten helt bärs av konsumenterna och ett där 75 procent av skatten bärs av konsumenterna och återstoden av producenterna. I dialogmöten med branschaktörer har det framkommit att nära 100 procents övervältring till konsument är ett sannolikt scenario. Det stöds dessutom av forskning från Borenstein.³ Den faktiska övervältringen av skatten i biljettpriser ligger därför med stor sannolikhet inom det givna spannet. Det här summeras i tabell 11.2.

Skattenivån föreslås uppgå till 80 kronor per avresande passagerare för inrikesflyget samt flyg till de länder som inkluderas i bilaga 1. För resenärer med slutdestination i ett land som återfinns i bilaga 2 föreslås skattenivån 280 kronor per avresande passagerare gälla och för övriga länder föreslås 430 kronor per avresande passagerare. Eftersom skatten endast tas ut per avresande passagerare är den genomsnittliga skatten per tur och retur resa lägre än skattenivån. För inrikesflyget tillkommer dessutom mervärdesskatt om 6 procent vilket resulterar i att den totala skattebördan vid 100 procent övervältring blir $80 \times 1.06 = 84,8$ kronor. Den genomsnittliga skatten per passagerare i inrikestrafik blir högre eftersom en tur och returresa inrikes innefattar två avgångar från flygplatser i Sverige. Det innebär att skatten tas ut två gånger. Detta till skillnad från resor med en slutdestination i ett annat land än Sverige samt länder inom EU, där den genomsnittliga skatten är hälften av skattenivån, eftersom den endast betalas en gång per tur och returresa. Den genomsnittliga skatten per flygning blir då $80/2 = 40$ kronor.

³ Severin Borenstein, Why can't US airlines make money?

Tabell 11.2 Genomsnittlig skattebörda, inklusive mervärdesskatt, per resenär och flygning för resa tur och retur, tre scenarier (kronor)

	Inrikes	Länder i bilaga 1	Länder i bilaga 2	Övriga länder
Skattenivå	80	80	280	430
Inklusive mervärdesskatt	84,8	80	280	430
Genomsnitt per flygning i tur och retur resa				
100 % övervältras i pris	84,8	40	140	215
75 % övervältras i pris	63,6	30	105	161,25

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Eftersom elasticiteten uttrycks i procentuella förändringar i efterfrågad kvantitet vid en given procentuell förändring i pris, behövs det ursprungliga priser för att kunna göra beräkningar. Swedavia uppger att de normalt räknar med priser på 1 000 kronor per enkelresa inrikes och inom Europa, och med priser på 4 000–5 000 kronor för interkontinentala resor. Priserna tycks stämma väl överens med de uppgifter som, vid en sökning, framgår av flygföretagens hemsidor. I tabell 11.3 presenteras den procentuella prisförändringen av flygbiljetter, uppdelat på resmål och beroende på hur stor del av skatten som övervältras i biljettpriset.

Tabell 11.3 Procentuella prisförändringar beräknat på standardpriser

Andel av skatten som övervältras på konsumenterna	Inrikes	Europa	Utom Europa
100 %	8,5 %	4,0 %	4,4 %
75 %	6,4 %	3,0 %	3,3 %

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Det är även viktigt att veta hur uppdelningen ser ut mellan privat- respektive tjänsteresenärer, eftersom priskänsligheten skiljer sig åt mellan dessa typer av resor. Swedavia genomför sedan år 2013 en resvaneundersökning som presenteras kvartalsvis, där man frågar resenärer i vilket syfte de reser. Uppdelningen görs på privat- respektive tjänsteresenärer, samt inrikes och utrikes resor. Den genomsnittliga uppdelningen mellan resenärskategorierna presenteras i tabell 11.4.

Tabell 11.4 Uppdelning mellan tjänste- och privatresenärer, inrikes och utrikes

Resenärskategorier	Inrikes	Utrikes
Tjänsteresor	46,5%	31,1%
Privatresor	53,5%	68,9%

Källa: Swedavias Resvaneundersökning, kvartal 1 år 2016.

Privatresenärer dominerar utrikesmarknaden, medan inrikesmarknaden har en mer jämn fördelning mellan resenärskategorierna.

11.3 Konsekvenser för resande och konsumenter

Vid ett införande av en flygskatt kommer konsumenter att påverkas i den utsträckning flygbiljetter blir dyrare. Det kan antas resultera i att färre konsumenter väljer flyget som färdmedel och i stället antingen väljer alternativa färdmedel eller att inte resa alls.

Dessutom är det möjligt att de högre biljettpriserna som företag också kommer att möta, resulterar i högre konsumentpriser för andra varor och tjänster. De här effekterna bedöms dock sannolikt vara små.

De trafikmässiga effekter som införandet av en flygskatt kan ge upphov till, kan delas upp i dels förändringar i resande med flyg (som minskar), dels förändringar i resande med övriga trafikslag (som ökar). Dessa effekter kan beräknas med hjälp av korspriselasticiteter. I SIKAs rapport från år 2006 beräknades korspriselasticiteter för trafikslagen bil, tåg och buss. Normalt beskriver en korspriselasticitet hur mycket efterfrågan för en vara eller tjänst – exempelvis en tågresor – påverkas av en prisförändring för en annan vara eller tjänst – exempelvis en flygresor. De korspriselasticiteter som SIKA har tagit fram tar även hänsyn till att endast de som väljer att inte flyga vid en prisförändring kan byta till andra trafikslag. De resenärer som redan innan en flygskatt har införts, inte skulle ha flugit, kan alltså inte med en högre skatt välja att ta tåget. I tabell 11.5 presenteras korspriselasticiteter från SIKA.

Tabell 11.5 Korspriselasticiteter för olika trafikslag: Inrikes, inom Europa och utom Europa

	Bil	Buss	Tåg
Inrikes resor			
Tjänsteresor	0,097	0	0,05
Privatresor	0,493	0,11	0,131
Resor inom Europa			
Tjänsteresor	0,0323	0	0,0166
Privatresor	0,1643	0,0366	0,0436
Resor utom Europa			
Tjänsteresor	0	0	0
Privatresor	0	0	0

Källa: SIKA.

Privatresenärer är generellt sett mer benägna att byta till andra trafikslag än vad tjänsteresenärer är, och bil är det trafikslag som flest privatresenärer byter till. Korspriselasticiteterna för resor inom Europa antas vara en tredjedel av elasticiteterna för inrikesresorna, eftersom det inte finns lika klara alternativ för dessa resor. För långväga resor utom Europa saknas i princip alternativ, varför korspriselasticiteterna för samtliga dessa trafikslag är noll. Även inom Sverige finns det exempel på orter där det i stort sett saknas alternativ till flyget. På sådana orter är det sannolikt att korspriselasticiteterna är betydligt lägre. De elasticiteter som presenteras ovan ska ses som genomsnittliga för Sverige.

Med utgångspunkt i de elasticiteter och priser som presenterades i kapitlets inledning kan effekterna på efterfrågan av privatresor beräknas. Notera att beräkningarna utgår från antalet avresande passagerare år 2015, där barn under 2 år (cirka 1 procent) och transfer passagerare (cirka 8 procent) inte är medräknade eftersom de undantas från skatten.

I tabell 11.6 presenteras den totala beräknade förändringen av antal resenärer vid införandet av en skatt på flygresor, uppdelat på privatresor och tjänstresor.

Tabell 11.6 Totala resenärsförändringar inom flyget (tusental), privat-och tjänsteresor: Inrikes, inom Europa och utom Europa vid olika grader av skattens övervältring på priser

Resenärsförändringar	Inrikes	Europa	Utom Europa	Totalt
<i>Privatresor</i>				
100 %	-306 (-4,1 %)	-205 (-1,7 %)	-33 (-1,9 %)	-545
75 %	-230 (-3,1 %)	-154 (-1,3 %)	-25 (-1,5 %)	-409
<i>Tjänsteresor</i>				
100 %	-53 (-0,7 %)	-13 (-0,1 %)	-2 (-0,1 %)	-68
75 %	-40 (-0,5 %)	-10 (-0,1 %)	-1,6 (-0,1 %)	-51
<i>Totalt</i>				
100 %	-360 (-4,8 %)	-219 (-1,9 %)	-35 (-2,1 %)	-614
75 %	-270 (-3,6 %)	-164 (-1,4 %)	-26 (-1,5 %)	-460

Källa: Utredningens egna beräkningar. Procentuella förändringar inom parantes.

Det totala antalet resenärer beräknas minska med i storleksordningen 450 000 till 600 000 resenärer per år, beroende på hur stor del av skatten som övervältras på biljettpriset, jämfört med om flygskatt inte införs. Förändringarna är baserade på statistik för år 2015. Det motsvarar mellan 2 och 3 procent av det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige år 2015. Procentuellt sett förändras inrikesflyget mest där det totala antalet passagerare kan förväntas minska med mellan 3,6 och 4,8 procent. Det kan jämföras med Transportstyrelsens prognos till år 2022 som i genomsnitt räknar med en ökning av antalet avresande passagerare med 3,6 procent per år. Införandet av en skatt på flygresor bedöms således minska ökningen av antalet avresande passagerare, men ökningen kommer ändå att fortsätta. Det totala antalet avresande passagerare från flygplatser i Sverige kan alltså förväntas öka även om en skatt på flygresor införs enligt utredningens förslag. I en studie av den tyska flygskattens effekter finner Fichert med flera⁴ en efterfrågeförändring på mellan 1,2 procent och 2,8 procent av det totala antalet avresande passagerare från Tyskland, vilket är en liknande effekt som beräkningarna här resulterar i.

⁴ Fichert, F., Forsyth, P. och Niemeier, H-M. (2014). Auswirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer auf das Passagieraufkommen – Eine Zwischenbilanz.

Av de resenärer som inte längre kommer att resa med flyg kommer vissa resenärer i stället att välja andra färdmedel. I tabell 11.7 presenteras hur många resenärer som flyttar över till andra trafikslag, givet de elasticiteter som presenteras i tabell 11.5, och tidigare beskrivna förändringar i avresande passagerare med flyg. Både minskningen av antalet passagerare som reser med flyg och medföljande överflyttning till andra trafikslag varierar sannolikt inom Sverige. Från och till orter som har god tillgång till alternativa trafikslag kan en större minskning och överflyttning förväntas, medan den sannolikt blir betydligt mindre till och från orter med få eller inga alternativ till flyget. De beräkningar som presenteras här avser de totala förändringarna på nationell nivå och tar inte hänsyn till regionala skillnader. På grund av brister i det statistiska underlaget har utredningen inte kunnat göra en mer regionalt förfinad analys av passagerarförändringar eller överflyttningar till andra trafikslag.

Tabell 11.7 Överflyttning till andra trafikslag från flyg, antal passagerare (i tusental)

	Olika nivåer av övervältring på pris	
Resenärsförändringar	100 %	75 %
Inrikes resor		
<i>Privatresor</i>		
Bil	151	113
Tåg	40	30
Buss	34	25
Total	225	169
<i>Tjänsteresor</i>		
Bil	5	4
Tåg	3	2
Buss	0	0
Total	8	6
Resor inom Europa		
<i>Privatresor</i>		
Bil	34	25
Tåg	9	7
Buss	7	5
Total	50	37

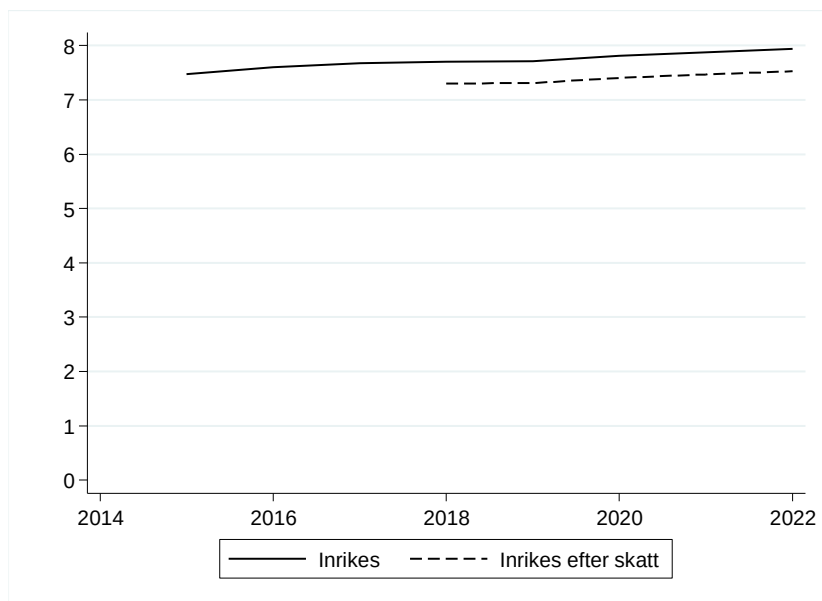
<i>Tjänsteresor</i>		
Bil	0,4	0,3
Tåg	0,2	0,2
Buss	0	0
Total	0,6	0,5
Total överflyttning	283,6	212,5

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Störst överflyttning sker till bil, följt av tåg och buss. För långväga resor utom Europa sker enligt dessa beräkningar ingen överflyttning alls. Det är rimligt, då flyg ofta är det enda alternativet för långväga resor. Det är möjligt att viss överflyttning kan ske från långväga resor till medellånga resor när hushåll väljer andra resmål på grund av skatten. En sådan överflyttning ingår dock inte i beräkningarna här. Totalt beräknas ungefär 210 000–280 000 resor flyttas över till andra trafikslag, eller dryga 40 procent av den totala minskningen i flygresor.

Värt att notera är att de förändringar som tas upp här utgår från passagerarunderlaget för år 2015. Diagrammen 11.1 och 11.2 visar hur antalet avresande passagerare bedöms komma att förändras om utredningens förslag till skatt på flygresor införs. Där presenteras Transportstyrelsens prognoser för avresande passagerare i inrikes- och utrikestrafiken. Som framgår av båda diagrammen leder införandet av en skatt till en förskjutning av antalet avresande passagerare, men inte till en förändring i ökningstakten. För inrikesflyget leder införandet av en skatt till ett ihållande lägre antal avresande passagerare under prognostiden, eftersom inrikesflyget endast förväntas stiga med knappt 1 procent per år under prognostiden.

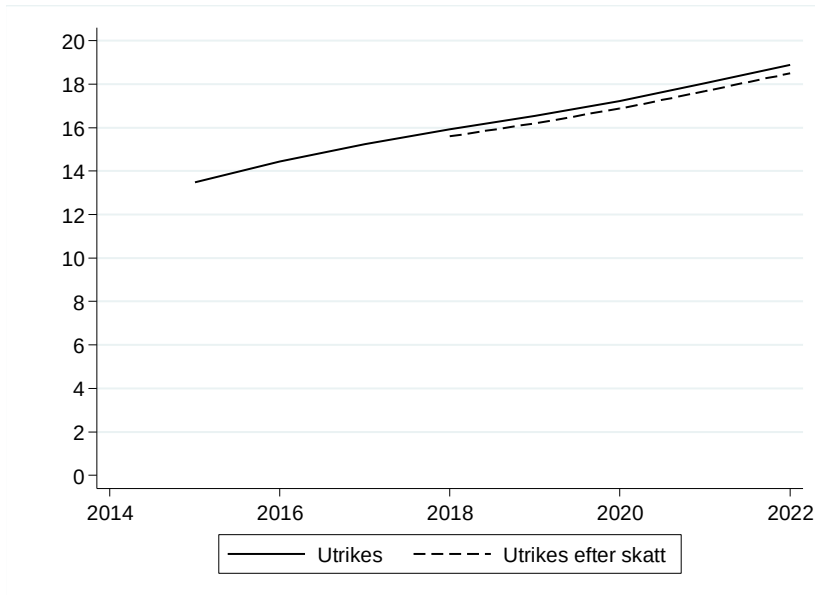
Diagram 11.1 Prognos för antalet avresande passagerare med inrikesflyg, med och utan flygskatt (i miljoner passagerare)



Källa: Transportstyrelsen.

Antalet avresande passagerare med utrikesflyg (detta inkluderar alla utrikes resor) förväntas öka med ungefär 4 till 5 procent per år under prognostiden. Det innebär att även om en skatt på flygresor införs kommer antalet avresande passagerare, redan samma år som skatten införs, att vara högre än året innan.

Diagram 11.2 Prognos för antalet avresande passagerare med utrikesflyg, med och utan flygskatt (i miljoner passagerare)



Källa: Transportstyrelsen.

11.4 Konsekvenser för miljön

De beräkningar som presenteras här utgår från att utbudet av flygresor anpassas till den minskade efterfrågan som presenterats tidigare. Det är dock möjligt att så inte kommer vara fallet i ett initialt skede. Skatten kommer dock troligtvis att medföra en reduktion av antalet flygresor och en anpassning av flygplanen, vilket innebär en minskad klimatpåverkan från flyget. Det är även viktigt att beräkna nettoeffekten efter att överflyttning till andra trafikslag har skett.

Det ska tilläggas att även utan en skatt på flygresor kan utsläppen per personkilometer tänkas sjunka genom att flyget blir mer energieffektivt. Prognoserna talar dock för att energieffektiviseringar inte går lika snabbt som tillväxten i antalet passagerare, vilket resulterar i ökade utsläpp från flyget.

Hur stora effekterna av en skatt på flygresor kan tänkas bli avseende flygets klimatpåverkan är svårt att uppskatta eftersom det är svårt att med precision i förväg säga vilka resor som kommer att utebli. För beräkningarna som följer här används 25:e, 50:e samt

75:e percentilerna av flygdistanser i tre kategorier – inrikes resor, resor inom Europa samt resor utanför Europa – för att representera tre scenarier, *lågt*, *medel* och *högt*. Dessa sträckor används för att beräkna minskningen av utsläppen av koldioxid. Det här angreppssättet resulterar i ett intervall inom vilket den faktiska koldioxidreduktionen bör ligga. I tabell 11.8 presenteras de minskade koldioxidutsläppen som kan förväntas vid införandet av en skatt på flygresor. Inom parentes presenteras minskningen av koldioxid med övrig klimatpåverkan inräknad. Med utgångspunkt i uppdelningen mellan värdering av koldioxid och höghöjdseffekter som presenteras av Österström⁵ uppskattas den samlade effekten av koldioxid och höghöjdseffekt för inrikes resor till en faktor 1,3 av endast koldioxid. Motsvarande uppskattning för resor inom Europa är 1,6 och för resor utom Europa 1,9. Att den samlade effekten av koldioxid och höghöjdseffekt skiljer sig åt mellan de tre destinationskategorierna beror på att flygplanet under en längre del av flygningen befinner sig på hög höjd vid långa flygningar, jämfört med kortare.

Tabell 11.8 Minskade koldioxidutsläpp (inklusive övrig klimatpåverkan inom parentes) från flyget, givet antagna avstånd och olika grader av övervältring på priset (tusentals ton CO₂)

	Antaganden om avstånd		
	Lågt	Medel	Högt
<i>Inrikes resor</i>			
100 % övervältring	-19 (-25)	-23 (-30)	-29 (-38)
75 % övervältring	-14 (-18)	-17 (-22)	-21 (-27)
<i>Resor inom Europa</i>			
100 % övervältring	-22 (-35)	-38 (-61)	-56 (-90)
75 % övervältring	-16 (-26)	-28 (-45)	-42 (-67)
<i>Resor utom Europa</i>			
100 % övervältring	-23 (-44)	-33 (-63)	-39 (-74)
75 % övervältring	-17 (-32)	-25 (-47)	-30 (-57)
Totalt	-47 (-76)	-70 (-114)	-124 (-201)

⁵ Österström (2016), Luftfartens klimatkostnader – En delrapport inom Samkost 2. VTI rapport 907.

Den lägsta effekten uppnås om endast 75 procent av skatten övervältras på biljettpriset och om den lägre distansen används för att uppskatta genomsnittliga resor. I ett sådant scenario kommer skatten att resultera i en minskning av flygets koldioxidutsläpp med 0,05 miljoner ton, per år. Om i stället hela skatten skulle läggas till biljettpriset, och den genomsnittliga distansen av flygresor ligger i det övre intervallet, kommer skatten att resultera i minskade koldioxidutsläpp med cirka 0,12 miljoner ton per år.

De här utsläppsminskningarna kan jämföras med Sveriges totala utsläpp av koldioxid som år 2014 uppskattades vara 53 miljoner ton.⁶ Enligt Naturvårdsverket var utsläppen av koldioxid från Sveriges inrikesflyg cirka 0,54 miljoner ton koldioxid år 2014.⁷ Kamb med flera⁸ har beräknat klimatpåverkan uttryckt i koldioxidekvivalenter från boende i Sveriges flygresor, det vill säga flygresor som utförs någonstans i världen av personer boende i Sverige, till motsvarande 11 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. I de beräkningarna ingår alla flygresor oavsett om de sker i Sverige eller utomlands. Även höghöjdseffekter är inräknade. Koldioxidutsläppen från boende i Sveriges flygresor uppgår enligt Kamb med flera till cirka 5,8 miljoner ton per år. Den föreslagna skatten på flygresor beräknas minska koldioxidutsläppen motsvarande 6–23 procent av utsläppen från inrikesflyg eller 0,5–2 procent av koldioxidutsläppen från alla flygresor av boende i Sverige. Den totala förväntade reduktionen av koldioxidutsläpp kan jämföras med alternativet att inte införa en skatt. Eftersom flyget, särskilt utrikesflyget, har en tillväxt i antal passagerare som är snabbare än olika åtgärder som till exempel den pågående energieffektiviseringen betyder det att flygets totala utsläpp kommer att öka från dagens nivå, oavsett om en skatt på flygresor införs eller inte.

Koldioxid har samma skadeverkan oavsett vid vilken höjd den släpps ut. Det finns dock dessutom höghöjdseffekter som behöver tas i beaktande. Därför multipliceras ofta utsläppen av koldioxid med en faktor för att kunna bedöma den totala klimatpåverkan från

⁶ Se SCB:s hemsida:

www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Utslapp/Utslapp-av-vaxthusgaser/#c

⁷ Se Naturvårdsverkets hemsida:

www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/

⁸ Anneli Kamb, Jörgen Larsson, Jonas Nässén och Jonas Åkerman, (2016). Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor – Metodutveckling och resultat för 1990–2014.

flyget, uttryckt i koldioxidekvivalenter. Enligt Lee med flera bör en multiplikator om 1,9 användas för att få en bild av den totala klimatpåverkan från flygets utsläpp.⁹ Som beskrivits ovan befinner sig flygplan på hög höjd under olika långa delar av flygningen beroende på hur lång flygningen är. Därför används här, baserat på beräkningar av Österström, tre skilda multiplikatorer, 1,3 för inrikes flygresor, 1,6 för utrikes flygresor inom Europa och 1,9 för utrikes flygresor utom Europa. När även höghöjdseffekter inkluderas bedöms den samlade minskningen vara mellan 0,08 och 0,2 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter per år.

I tabell 11.8 presenteras endast bruttoreduktionen av koldioxidutsläpp. Eftersom en del resenärer kommer att välja andra trafikslag i stället för flyget måste de ökade koldioxidutsläppen för dessa andra trafikslag beräknas. Här antas att en flygresor som ersätts med ett annat trafikslag är lika lång, det vill säga, man väljer inte ett annat resmål. Det är dock sannolikt så att även valet av resmål kan komma att förändras vid införandet av en skatt på flygresor, då till resmål med kortare flygsträckor.

Tabell 11.9 Ökade koldioxidutsläpp från övriga trafikslag (tusentals ton koldioxid)

	Antaganden om avstånd		
	Lågt	Medel	Högt
<i>Inrikes resor</i>			
100 % övervältring	6	8	9
75 % övervältring	5	6	7
<i>Resor inom Europa</i>			
100 % övervältring	3	6	9
75 % övervältring	2	4	7
Totalt ton CO₂	7	10	18

Källa: Utredningens egna beräkningar.

Beräkningarna i tabell 11.9 utgår från de tidigare redovisade beräkningarna om överflyttning till andra trafikslag.

Nettoeffekten för utsläppen av koldioxid beräknas genom att summera utsläppsminskningen i tabell 11.8 och utsläppsökning, som

⁹ Lee DS, Pitari G, Grewe V, et al. (2010) Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation. *Atmospheric Environment* 44: 4678-4734.

följer av att resenärer väljer andra trafikslag från tabell 11.9. Utifrån de här beräkningarna är det rimligt att vänta sig att införandet av en skatt på flygresor kan resultera i en reduktion av de totala koldioxidutsläppen (netto) någonstans i intervallet 0,04 miljoner ton till 0,11 miljoner ton koldioxid per år jämfört med alternativet att inte införa en skatt på flygresor. När hänsyn tas till flygets höghöjdseffekter blir nettoeffekten i stället en minskning med 0,07 till 0,18 miljoner ton koldioxidekvivalenter, när även ökningen i utsläpp till följd av överflyttning till andra trafikslag tas med i beräkningen.

Utöver reduktionen av flygets inverkan på klimatet har ett mindre flygande andra positiva miljökonsekvenser. Flyg ger upphov till buller i områden nära flygplatser vid start och landning. Om det leder till att färre flygplan startar och landar innebär det att bullerstörningen reduceras. Eftersom utredningen inte kan beräkna hur stor minskningen kan bli vad gäller antalet flygplan är det svårt att göra någon beräkning av hur mycket bullerstörningen från flyg reduceras. Eftersom en del av resenärerna flyttar över till andra trafikslag kan en ökning som motverkar minskningen från reduktionen av bullerstörning från flyget förväntas. Utöver en förväntad reduktion av bullerstörningar från flyget finns även andra positiva miljöeffekter. Enligt Naturvårdsverket gav inrikesflyget upphov till utsläpp av 1 333 ton kväveoxid år 2014, medan utrikesflyget gav upphov till 8 070 ton kväveoxid samma år.¹⁰ Här kan en minskning förväntas. Även en minskning av svaveloxidutsläpp kan förväntas.

Eftersom flyg inom EU/EES omfattas av handeln med utsläppsrätter (EU ETS) innebär en reduktion av utsläppen att utsläppsrätter kommer att frigöras till handelssystemet. Totalt kan utsläppsrätter motsvarande mellan 0,03 och 0,09 miljoner ton koldioxid frigöras inom handelssystemet och komma att användas för flygresor i, och mellan, andra länder. Det rör sig dock om ett så litet antal av det totala antalet utsläppsrätter att det sannolikt inte har någon märkbar effekt på EU ETS och priserna på utsläppsrätter.¹¹ Det har därför sannolikt inte någon märkbar effekt på EU ETS och priserna på utsläppsrätter. Miljöeffekten av de frigjorda utsläppsrätterna beror

¹⁰ Se Naturvårdsverkets hemsida:

www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Kvaveoxider-till-luft-internationellt

¹¹ Det totala taket sattes 2013 till cirka 2 miljarder utsläppsrätter per år och minskar linjärt med 1,74 procent årligen.

på var de kommer att användas. Om utsläppsrätter öronmärkta för flyget frigörs och flyttas över till annat flyg inom handelssystemet blir den totala effekten liten. Om det i stället innebär att färre utsläppsrätter köps från stationära källor och sådana utsläppsrätter används av stationära källor, reduceras dessutom övrig miljöpåverkan som är specifik för flyget. Här föreligger, åtminstone teoretiskt, en möjlighet att den föreslagna skatten faktiskt resulterar i högre utsläpp av koldioxid och en större klimatpåverkan än om en skatt inte skulle införas. Förutsättningarna för att det skulle ske är att allt flyg med avresa från Sverige inkluderas i EU ETS, och att varje utsläppsrätt som frigörs genom minskat flygande från Sverige ersätts av ökad efterfrågan för utsläppsrätter från resande från övriga länder, utan att nettohandeln från de stationära källorna förändras. Det skulle innebära att varje sparat ton koldioxid från minskat flygande i Sverige helt motverkas av ökade utsläpp från övrigt flyg. Samtidigt skulle de utsläpp som följer av att svenska resenärer flyttar till andra trafikslag resultera i totalt sett ökade utsläpp. Att alla förutsättningar för detta ska vara uppfyllda bedöms dock som högst osannolikt. För flygresorna utanför EU/EES kan givetvis inte en sådan effekt uppkomma.

I de transportpolitiska målen ingår det så kallade Hänsynsmålet som handlar om säkerhet, hälsa och miljö. Hänsynsmålet innebär bland annat att transportsektorn ska bidra till att miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* ska nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. En skatt på flygresor skulle reducera det svenska flygets klimatpåverkan genom lägre utsläpp, som beskrivits tidigare, eftersom resandet med flyg väntas minska i och med införandet av en skatt. Det innebär dock inte att skatten ger incitament till ökad energieffektivitet eller till minskad användning av fossila bränslen genom till exempel en övergång till biobränsle eftersom skatten är helt frikopplad från bränsleförbrukningen och typen av bränsle.

Det är betydligt lättare att införa en flygskatt om andra länder redan har gjort det. När flera länder har infört en flygskatt som de dessutom hellre skulle önska var mer styrande på det sätt som en koldioxidskatt eller bränsleskatt skulle vara, ökar trycket på att införa ett effektivt styrmedel på internationell nivå. Genom att införa en flygskatt bidrar Sverige till att öka möjligheterna att på sikt införa ett internationellt mer effektivt styrmedel. Betydelsen av

denna styrande effekt är givetvis mycket svår att bedöma men den kan vara betydligt större än den direkta effekt som redovisas ovan.

11.5 Konsekvenser för flygföretagen

En skatt på flygresor där skattebasen är avresande passagerare leder till en ökad kostnad per passagerare för flygföretagen. Den här kostnaden behöver täckas på något sätt. Utredningen bedömer att den sannolikt kommer att läggas till biljettpriset i stor utsträckning. Ju mer av skatten som läggs till biljettpriset, desto färre resenärer kan flygföretaget räkna med. Om inte hela skatten läggs till biljettpriset måste differensen tas från något annat. I slutändan kan vinsten för flygföretagen påverkas. Det bör förtydligas att flygföretagen inte måste, och sannolikt inte kommer, lägga lika mycket av skatten till varje biljett. Möjligheten finns att flygföretagen låter prisökningarna bära en större del av kostnaden för skatten.

Effekterna kommer att se olika ut för olika flygföretag. En tydlig distinktion kan göras mellan lågprisföretagen och de övriga flygföretagen. Givet att lågprisföretagens biljetter i dagsläget är billigare än de övriga flygföretagens, kommer en skatt att, i procentuella termer, höja priset mer för lågprisföretagen. Det kan tänkas att färre passagerare då kommer att välja lågprisföretagen framför övriga aktörer.

Det är också troligt att effekten av införandet av en skatt på flygresor, genom minskat passagerarunderlag, kan påverka företag av olika storlek olika. I tabell 11.10 återfinns en sammanställning av alla flygföretag som finns i SCB:s företagsregister (SNI-kod 51.101, flygföretag, reguljär passagerartrafik). Hälften av de registrerade flygföretagen har 1 till 4 anställda. Under år 2016 har Sverigeflyg och Malmö Aviation slagits samman och bildat BRA (Braathens Regional Airlines). Sverigeflyg drev innan dess Blekingeflyg, Gotlandsflyg, Kalmarflyg, Kullaflyg, Sundsvallsflyg och Flysmland. Större flygföretag, som verkar globalt, har förstås större möjligheter att flytta verksamhet (ledigställda flygplan) till linjer i andra länder än vad små nationella flygföretag har.

Tabell 11.10 Antal flygföretag efter storlek, SNI-kod 51.101, flygföretag, reguljär passagerartrafik

Flygföretag	Antal
1–4 anställda	23
5–9 anställda	5
10–19 anställda	6
20–49 anställda	6
50–99 anställda	2
100–199 anställda	1
200–499 anställda	3
500+ anställda	1

Källa: SCB.

Vad gäller administrativa kostnader som kan tänkas uppkomma vid insamling, lagring eller överförande av information om passagerarunderlag är det troligt att dessa blir försumbara för flygföretagen. De flygföretag som kommer att omfattas av skatten betalar redan i dag både myndighetsavgift och säkerhetsavgift som båda tas ut per passagerare. Det finns således redan system på plats hos företagen för att samla in och lagra sådan information. Den ytterligare administrativa kostnad som kan tänkas uppstå i samband med införandet av en skatt på flygresor beror på att flygföretagen efter ett införande måste rapportera in informationen om passagerarunderlag till Skatteverket. I dialog med branschen har det framkommit att detta är en marginell arbetsbelastning.

En potentiellt stor konsekvens för flygföretagen gäller införandefasen av en skatt på flygresor. För att flygföretagen ska kunna ta ut skatten vid försäljning av biljetter behövs en lång framförhållning då biljetter ofta säljs sex till åtta månader innan resan sker. Om flygföretagen inte har möjlighet att ta ut skatten från passagerarna i tillräckligt god tid innan skattens införande, kan därför stora underskott uppstå. Det förutsätter att skatten övervältras på biljettpriser, vilket är troligt.

Utredningen har försökt sätta skattenivåernas storlek och den totalt beräknande statsfinansiella intäkten i relation till flygföretagens omsättning, dessvärre saknas information om flygföretagens omsättning i Sverige.

11.6 Konsekvenser för andra företag

Utöver flygföretagen är turistnäringen den bransch som tydligast berörs av införandet av en skatt på flygresor. Turistnäringen är starkt beroende av att det finns kommunikationer. I tabell 11.11 finns en sammanställning över antalet företag, efter storlek, inom de delar av turistnäringen som kan tänkas påverkas av införandet av en skatt på flygresor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s företagsdatabas och inkluderar SNI-koderna 55.101 (hotell med restaurang), 55.103 (hotell utan restaurang, redovisas tillsammans), 55.201 (vandrarhem m.m.), 55.202 (stugbyar m.m.), 79.110 (resebyråer) och 79.120 (researrangörer). Det finns inga skäl att förvänta sig att införandet av en skatt på flygresor skulle medföra en ytterligare administrativ börda för något företag i denna bransch.

Företag som ingår i de tre första kolumnerna – hotell, vandrarhem och stugbyar – påverkas i den mån inrikes turism kommer att påverkas. Främst bör dock hotell påverkas då både vandrarhem och stugbyar troligtvis i relativt stor utsträckning besöks av turister som valt annat trafikslag för sin transport. Det är exempelvis troligt att flygresenärer i större utsträckning bor på hotell än i stugbyar. Hur det förhåller sig med det har utredningen dock ingen specifik information om. Under avsnitten 11.3 och 11.4 återfinns förändringar i antalet privatresenärer i inrikestrafiken. Antalet privatresenärer med inrikesflyg kan förväntas minska med mellan 230 000 och 300 000 avresande passagerare per år, mellan 160 000 och 220 000 av dessa kan förväntas flytta över till andra trafikslag (bil, tåg och buss). Samtidigt förväntas en minskning i antalet privatresenärer i utrikestrafiken med mellan 180 000 och 230 000 avresande passagerare per år. Analysen rörande passagerarförändringar tar inte hänsyn till att resenärer kan flytta från utrikesflyg till inrikesflyg. Det är dock troligt att en del av de resenärer som på grund av en skatt på flygresor väljer bort en utrikessemester, i stället genomför en inrikes semester. Effekten för inrikesturismen är därför osäker. Den kan å ena sidan förväntas minska eftersom inte alla privatresenärer som väljer bort inrikesflyget flyttar över till andra trafikslag för att utföra sina resor. Å andra sidan kan den förväntas öka genom att resenärer i större utsträckning kan förväntas välja ett inrikes resmål när de väljer bort en utrikessemester.

Tabell 11.11 Antal företag inom turistnäring, efter storlek

	Hotell	Vandrarhem	Stugbyar	Resebyråer	Researrangörer
1–4 anställda	589	197	216	264	273
5–9 anställda	268	32	34	63	69
10–19 anställda	275	21	10	32	36
20–49 anställda	259	6	4	12	14
50–99 anställda	76	0	2	4	6
100–199 anställda	35	0	0	6	2
200–499 anställda	8	0	0	4	2
500+ anställda	3	0	0	0	0

Källa: SCB.

Tjänsteresor med inrikesflyget förväntas minska med mellan 40 000 och 50 000 avresande passagerare per år. Mellan 6 000 och 8 000 av dessa resor kan förväntas genomföras med andra trafikslag (bil eller tåg). Det kan naturligtvis ha en negativ påverkan på hotellbeläggningen i den utsträckning dessa tjänsteresor skulle ha inneburit en övernattningsnatt. Tillväxtverket har visat att 41 procent av utrikes flerdygnsbesökare kommer till Sverige med flyg.¹² Det innebär att flyget är en viktig faktor för inkommande turism, men inte helt dominerande. I sin rapport om svensk turism år 2015 visar Tillväxtverket att fyra av fem hotellnätter för utrikes flerdygnsbesökare sker i storstadsregionerna.¹³ Tillväxtverket visar också att en majoritet av utlandsbesökarna kommer från Europa – där Danmark och Finland är dominerande – men många kommer också från Asien samt Nord- och Sydamerika.

För resebyråer och researrangörer beror effekten av införandet av en skatt på flygresor på vilken typ av resor det är som erbjuds av företaget. För företag som specialiserar sig på inrikesresor är effekten som sagt svår att bedöma, eftersom förändringen i antalet resenärer i alla trafikslag inom inrikestrafiken mycket väl kan vara positiv om resenärer byter från utrikesflyg till inrikes resor. För

¹² Se Tillväxtverkets hemsida:

<http://publikationer.tillvaxtverket.se/ProductView.aspx?ID=1902>

¹³ Se Tillväxtverkets hemsida: www.tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer/publikationer-2016/2016-09-07-fakta-om-svensk-turism-2015.html

resebyråer och researrangörer som specialiserar sig på utrikesresor är effekten dock entydigt negativ. Antalet privatresenärer med utrikesflyget kan förväntas minska med 180 000 till 230 000 avresande passagerare per år. 26 procent av alla utrikesresor bokades genom resebyrå eller researrangör år 2013.¹⁴ Det innebär att antalet resor som bokas genom en resebyrå eller researrangör efter införandet av en skatt på flygresor kan förväntas minska med upp till 55 000 resor jämfört med att inte införa en skatt på flygresor. Eftersom utrikesflyget förväntas öka, oavsett om skatt införs eller inte bör det inte leda till att resebyråer drabbas i särskilt stor utsträckning eftersom den totala marknaden förväntas växa, om än mindre än vad den hade gjort om en skatt inte hade införts.

Utöver flygföretag och företag verksamma inom turistbranschen finns företag inom flygplansindustrin – SNI-kod 30.300 – som påverkas av en skatt på flygresor. Mycket av verksamheten som bedrivs av företag under den här kategorin kommer inte påverkas direkt av en skatt på flygresor, exempelvis tillverkning av helikoptrar. De kommer dock eventuellt att påverkas av avskaffandet av myndighetsavgiften som i dag delvis används för att subventionera avgifter. Det finns företag som arbetar med översyn av flygplansmotorer och tillverkning av stolar till luftfartyg som kan komma att påverkas om antalet flygplan som flyger till och från Sverige minskar. Under SNI-koden 30.300 finns 44 företag, en majoritet – 23 stycken – är små företag utan anställda.

Flera andra företag kommer sannolikt också att påverkas. Dessa ingår dock inte i några särskilda företagskategorier som enkelt kan identifieras i företagsdatabasen. Det rör sig här om företag som på grund av sin geografiska lokalisering är beroende av flyget, exempelvis företag verksamma inom skogsindustrin eller inom andra naturresursintensiva branscher. För sådana företag finns ingen möjlighet att omlokalisera till följd av en skatt och dessa är därför i hög grad beroende av att flyget även i fortsättningen erbjuder en god tillgänglighet.

Små och stora företag kan komma att påverkas olika av den föreslagna skatten. Skillnaden beror främst på skilda möjligheter att på grund av skattens eventuella konsekvenser för tillgängligheten omlokalisera verksamheten. Det är sannolikt att små företag i

¹⁴ Se Vagabonds hemsida: www.vagabond.se/artiklar/nyheter/20130528/sa-reser-svenskarna

större grad är beroende av att de anställda också flyttar med, medan större företag som är lokaliserade på många orter i större utsträckning kan omlokalisera och rekrytera ny arbetskraft i den mån den befintliga väljer att stanna kvar på ursprungsorten. Dessa skillnader finns även för företag med olika grad av ortspecifik kompetens. Till stor del kan denna skillnad kopplas till att mindre företag i större utsträckning ägs av ortens invånare än större företag.

11.7 Konsekvenser för olika sektorer

Ferguson och Forslid har i en rapport analyserat flygets inverkan på svenska företag.¹⁵ Tillgänglighet har olika vikt för olika företag och olika sektorer. Turistnäringen på en viss ort är, som redan nämnts, exempelvis beroende av att det finns goda möjligheter att ta sig till och från orten. Andra delar av tjänstesektorn är beroende av att kunna ta sig ut i världen för möten med kunder och leverantörer. Ferguson och Forslid använder sig av ett eget tillgänglighetsmått som utgör kvoten mellan antalet passagerare på en flygplats inom 200 kilometer och avståndet till flygplatsen för en kommun.

Olika sektorer är olika beroende av flyget för sin verksamhet. Ferguson och Forslid har bland annat studerat den effekt som avståndet till en flygplats har på olika ekonomiska variabler, vilka kan kopplas till företagande, till exempel import och export. Det visar sig att import och export av varor är mest känsligt vad gäller avståndet till en flygplats. Det är dock inget som direkt kommer att påverkas av en skatt på flygresor, eftersom transport av varor inte inkluderas. De finner däremot en aggregerad effekt för import och export av tjänster. För varje procentenhets ökning i avståndet till en flygplats, minskar dessa med i storleksordningen 0,3 procent. När tillgänglighet i stället mäts genom ovan beskrivet tillgänglighetsmått är effekten ungefär 0,1 procents ökning för både import och export av tjänster, vid 1 procents ökning av tillgänglighet. Utredningen har tidigare visat att antalet avresande passagerare kan minska med upp till 3 procent, vilket enligt detta samband skulle innebära en minskning i tjänsteimport motsvande ungefär 0,3 procent för företag som är lokaliserade nära flygplatser.

¹⁵ Flyget och företagen, SNS Förlag.

Vissa branscher kan identifieras som särskilt beroende av flyget. Ferguson och Forslids bedömer branscherna *Information och kommunikation (IT)* samt *Utbildning* som de mest känsliga för tillgängligheten till flyg. För varje procentenhets ökning i tillgänglighet ökar produktionen i dessa branscher med ungefär 0,5 procent. IT-branschen, som är relativt humankapitaltung, är dessutom flyktig, vilket innebär att verksamheten kan flyttas till annan ort om tillgängligheten blir för dålig. Det är nödvändigtvis inte negativt ur en nationell synpunkt, men troligtvis ur en regional eller lokal synpunkt.

Turism, eller det som faller under *Sport-, Fritids- och nöjesverksamhet* är något mindre känsligt. För varje procents förbättring i tillgänglighet ökar produktionen här med ungefär 0,3 procent. Det är förstås mycket som innefattas i den här kategorin, där turistverksamhet i exempelvis Norrlands inland är betydligt mer beroende av flyget än ett sportevenemang i Malmö.

11.8 Konsekvenser för näringslivets konkurrenskraft

Införandet av en skatt på flygresor resulterar dels i en prisförändring, dels i att tillgängligheten och åtkomsten till svenska orter kan komma att förändras. Prisförändringen som följer av införandet av en skatt på flygresor har troligtvis inte någon nämnvärd inverkan på konkurrenskraften hos svenska företag, vare sig nationellt eller internationellt. Förändringar – och då främst försämringar – i tillgänglighet och åtkomst som skatten kan resultera i har dock sannolikt en större effekt på svenska företags konkurrenskraft. Om införandet av en skatt leder till färre flygavgångar påverkas både tillgänglighet och åtkomst negativt. Försämringar i tillgänglighet och åtkomst mellan svenska flygplatser riskerar att snedvrider konkurrensen mellan företag som är lokaliserade på svenska orter.

Man bör här göra skillnad på verksamheter som kan flyttas till annan ort där tillgängligheten och åtkomligheten är bättre och verksamheter som inte kan flyttas. I båda fallen är det naturligtvis problematiskt för de orter som drabbas. De kan drabbas antingen genom att företagen kan komma att välja att omlokalisera eller genom att konkurrenskraften för företagen försämras. Ferguson och Forslids analys visar att det är de humankapitalintensiva branscherna

som är mest beroende av flyget för att exempelvis resa till kundmöten. Inom landet kan därför konkurrenskraften försämrats för företag inom dessa branscher som inte är lokaliserade i storstadsregionerna, där tillgängligheten är god. För svenska företags konkurrenskraft internationellt kan konkurrenskraften komma att påverkas om tillgängligheten med internationellt flyg försämrats. Sveriges internationella konkurrenskraft för företag beror dock på många faktorer, varav en skatt på flygresor har en förhållandevis liten påverkan. Dessutom förväntas antalet flygresor, särskilt utrikes, att öka oavsett om en skatt införs eller inte. Tillgängligheten bör därför inte bli sämre än den är i dag.

Turism är en annan bransch där konkurrensförhållanden inom landet kan förändras. Eftersom priset på flygresor kommer att påverkas av en skatt, kommer det även att bli dyrare att ta sig till de orter som med fördel nås med flyg. Samtidigt kan inrikesturismen öka till följd av att utrikesresorna minskar.

I tabell 11.11 anges antalet företag i researrangörsbranschen. En konkurrensnackdel kan uppkomma för företag som i huvudsak arrangerar resor som omfattas av den högsta föreslagna skattenivån på 430 kronor, jämfört med företag som arrangerar resor till länder som omfattas av de lägre skattenivåerna. Samma förhållande gäller mellan företag som i huvudsak arrangerar resor inom Sverige jämfört med företag som i huvudsak arrangerar resor inom Europa.

Turistbranschen påverkas oberoende av var de enskilda företagen är lokaliserade, eftersom efterfrågan på resor troligtvis kommer att minska till följd av införandet av en skatt på flygresor, jämfört med om ingen skatt på flygresor skulle införas. Denna effekt kan i viss mån uppvägas av att inrikes efterfrågan kan öka genom att färre resenärer flyger utrikes. Samtidigt är det sannolikt att inkommande turism från andra länder än Sverige minskar till följd av en skatt. För företag där lokaliseringsvalet är beroende av närhet till flyget kan omlokaliseringar bli ett alternativ. Här är det möjligt att mindre företag, som är starkare knutna till sin personal, har svårare att omlokalisera företaget än stora företag som relativt sett lättare kan ersätta den personal som väljer att inte flytta med vid en omlokalisering.

Import- och exportintensiva verksamheter är beroende av goda kommunikationer. Införandet av en skatt på flygresor bör inte påverka lokaliseringsbesluten för företag som i huvudsak importe-

rar eller exporterar varor eftersom skatten inte tas ut för frakt. Företag som huvudsakligen importerar eller exporterar tjänster har däremot ett stort behov av tillgänglighet till flyget. Dessa företag kommer därför att påverkas av införandet av en skatt på flygresor.

Många import- och exportintensiva företag är dock beroende av både transporter av varor och humankapital. Ett exempel på företagskluster som har särskild nytta av flyget är de företag som ingår i det som kallas för "Paper Province" i Värmland. Klustret består av företag verksamma inom skoglig bioekonomi. På grund av beroendet av närheten till naturresursen skog, är det inte möjligt för företagen att flytta sin verksamhet om tillgängligheten försämras. För många företag inom klustret är tillgången till flyg viktig. Det syns redan i dag då klustret har ett samarbete med flygplatsen i Karlstad, dels gällande sponsring av flygplatsen, dels genom att biomassa används till produktion av biojet som kan tankas på flygplatsen i Karlstad. Det här är inte ett unikt och isolerat exempel utan flera andra regionala flygplatser är naturligtvis viktiga för orterna som de skapar en tillgänglighet och åtkomst för.

Eventuella konsekvenser för Sveriges konkurrenskraft gentemot andra länder i Europa och internationellt är naturligtvis också av stort intresse. Lokalisering av företag på internationell nivå beror på en rad faktorer, där skatter ingår. Med tanke på skattens storlek, som för de flesta resor uppgår till 80 kronor per avresande passagerare, är det osannolikt att det medför någon utflyttning av företag eller att det i framtiden hindrar företag från att etablera sig på den svenska marknaden.

Det undantag som kan identifieras är just flygbranschen. Den svenska exportstrategin innebär bland annat ett arbete för att få fler internationella direktlinjer med flyg från svenska flygplatser. Ett sådant mål försvåras av införandet av en skatt på flygresor eftersom flygföretag då i stället kan välja att lägga sina direktlinjer från länder med geografisk närhet till Sverige, exempelvis Danmark.

11.9 Konsekvenser för sysselsättningen

Som redan beskrivits skapar flyget ekonomisk aktivitet genom att företag får tillgång till större marknader tack vare förbättrad tillgänglighet. Ekonomisk aktivitet innefattar arbetstillfällen och vid

en förändring i tillgängligheten kan en förändring även i sysselsättningen förväntas. Som beskrivits ovan beräknas flygskatten resultera i färre resenärer med flyg jämfört om skatten inte införs. En minskning av antalet avresande passagerare kan förväntas reducera efterfrågan på arbetskraft från företag i flygsektorn och därmed kan sysselsättningen förväntas minska i just den sektorn.

Jämfört med alternativet att inte införa en flygskatt kan en minskad sysselsättning förväntas även för företag som är belägna i närheten av flygplatser. Till exempel har Jan Brueckner¹⁶ visat på en elasticitet mellan passagerarkvantiteter och sysselsättning inom tjänstesektorn om 0,1, vilket innebär att en förändring av antalet passagerare med 10 procent resulterar i en procents förändring i sysselsättning. Elasticiteten gäller för storstadsområden, med tillgång till flygplats. Studien är genomförd i Förenta staterna. Svenska studier saknas, men effektsambandet kan ändå antas gälla generellt för Sverige vad gäller riktning, men kanske inte för storlek. Eftersom Brueckner i sin studie skattar sambandet mellan tillgång till flyg och storstäder är det möjligt att jämförelsen inte kan göras fullt ut för mindre städer i Sverige. Vidare är priskänsligheten sannolikt lägre för de orter som helt eller delvis saknar alternativa trafikslag och därmed skulle sysselsättningseffekten för dessa orter kunna vara begränsad. Cirka 2,6 miljoner sysselsatta i Sverige kan inkluderas i tjänstesektorn (eller 53 procent av det totala antalet sysselsatta i Sverige). Det saknas statistik för en bättre uppdelning geografiskt, varför det inte är möjligt att avgöra vilka arbetsställen som ligger nära flygplatser och heller inte hur många arbetstillfällen som direkt påverkas av en skatt på flygresor. Däremot har SCB statistik för antal sysselsatta i storstadsregioner. Drygt 40 procent av alla sysselsatta finns i storstadsregioner. Alla anställda i tjänstesektorn i storstadsregionerna kommer sannolikt inte att påverkas av att en skatt på flygresor införs.

Även om en flygskatt kan förväntas ha en negativ effekt på sysselsättningen i flygsektorn eller i områden, regioner och städer med flygplats finns det faktorer som talar för att sysselsättningseffekten i ekonomin i sin helhet av ett införande av en flygskatt kan bli begränsad. Dels förväntas flygskatten endast reducera det totala

¹⁶ Jan Brueckner (2003) Airline Traffic and Urban Economic Development, *Urban Studies*, Vol. 40, No. 8, 1455–146.

antalet resenärer med 2–3 procent (se avsnitt 11.3), dels finns det andra motverkande effekter. Två tredjedelar av flygresenärerna i inrikestrafiken (se avsnitt 11.3) förväntas fortfarande resa, men med andra trafikslag. Detta ökar sannolikt efterfrågan på arbetskraft och därmed sysselsättningen inom sektorer för dessa alternativa resesätt.

Det är även möjligt att en minskad efterfrågan på utrikesresor omsätts i en ökad inrikes efterfrågan och konsumtion. Denna ökade konsumtion i Sverige behöver inte gå till inrikes semestrar men det faktum att färre väljer att resa utrikes resulterar sannolikt i att de konsumerar mer i Sverige. Den förväntade konsumtionsökningen kan dock till viss del motverkas av en minskad utrikes efterfrågan på svenska tjänster och turism i Sverige. Enligt Eurostat spenderar svenska turister mer utomlands än vad utrikes turister spenderar i Sverige.¹⁷ Det tyder på att resultatet kan bli en nettoökning i inrikes efterfrågan. Det föreligger dock en möjlighet att nettoökningen blir tillräckligt stor för att motverka de negativa effekter på sysselsättningen som en skatt på flygresor kan ha, varvid den totala effekten på sysselsättningen skulle kunna bli positiv.

Vad gäller omfördelningen av konsumtion och arbetstillfällen mellan sektorer finner Brueckner ingen effekt på sysselsättningen i andra sektorer, såsom tillverknings- eller handelssektorn i de storstäder som studeras. Däremot finner Thiessen med flera¹⁸ i en studie av den tyska flygskattens effekter på sysselsättningen att arbetstillfällen snarare flyttar mellan sektorer än att de helt försvinner. Att arbetstillfällen flyttar mellan sektorer skulle även kunna innebära att arbetstillfällen flyttar mellan regioner. Sådana effekter kan normalt sett förväntas uppkomma på lite längre sikt, men studien av Thiessen med flera är gjord endast två år efter införandet av flygskatten i Tyskland. Resultatet från Thiessen med flera pekar således mot att en sådan omställning har gått relativt snabbt i Tyskland.

Sammanfattningsvis kan sägas att en flygskatt skulle kunna leda till negativa konsekvenser för företag och sysselsättningen inom flygbranschen samt för områden och städer med flygplats jämfört

¹⁷ Se Eurostats hemsida:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Travel_receipts_and_expenditure_in_balance_of_payments_2010%E2%80%9314_YB16.png

¹⁸ Thiessen, F., Haucke, A. och Wosnitza, A. (2013). Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland.

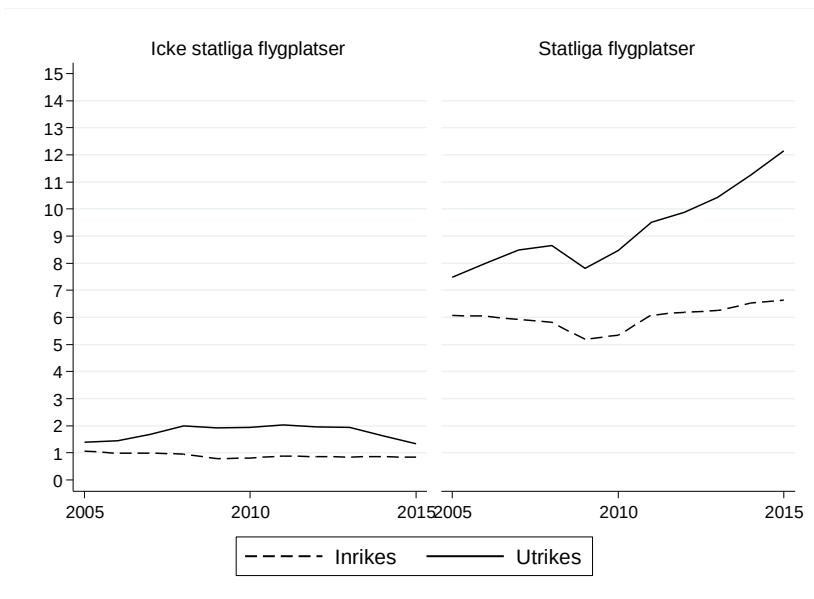
med om en flygskatt inte införs. Vad gäller sysselsättningen i ekonomin i sin helhet finns dock en rad motverkande faktorer och effekterna på sysselsättningen i ekonomin i sin helhet är därmed inte entydigt negativa.

Vid en jämförelse med dagens situation förväntas antalet avresande passagerare öka oavsett om en flygskatt införs eller inte (se diagrammen 11.1 och 11.2). Därför bedöms även sysselsättningen både inom turistnäringen och inom flygbranschen öka jämfört med i dag även med ett införande av en flygskatt.

11.10 Konsekvenser för flygplatser

Statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig åt i fråga om antal avresande resenärer. De statliga flygplatserna har typiskt sett fler resenärer än de icke statliga. Antal avresande passagerare för statliga respektive icke statliga flygplatser presenteras i diagram 11.3 för perioden 2005–2015. Utöver att statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig markant i antalet avresande passagerare ser trenderna i antalet avresande passagerare mycket olika ut. Antalet avresande passagerare i både inrikes- och utrikestrafiken har ökat på de statliga flygplatserna de senaste åren. För de icke statliga flygplatserna är trenden den motsatta.

Diagram 11.3 Antal avresande passagerare på statliga och icke statliga i inrikes- och utrikestrafik (i miljoner), perioden 2005–2015



Källa: Transportstyrelsen.

En annan väsentlig skillnad mellan statliga och icke statliga flygplatser är vilka regioner de har som upptagningsområde. De statliga flygplatserna innefattar i stor utsträckning flygplatser som har Sveriges storstadsområden som upptagningsområden. De statliga flygplatser som inte är lokaliserade i storstadsområden är lokaliserade i andra tätorter. Icke statliga flygplatser har å andra sidan upptagningsområden som till större del innefattar landsbygd och mindre tätbebyggda områden.

Om införandet av en skatt på flygresor innebär ett minskat antal flygningar kan detta få större konsekvenser för de icke statliga flygplatserna än de statliga. Det rör sig då om en skillnad i storlek på flygplatserna där flygplatser som i dagsläget har många avgångar per dag, och därmed kan klara en minskning i antalet avgångar, skulle stå sig bättre än små flygplatser som i dagsläget har få avgångar. Effekten för tillgängligheten är således troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar. Tillgänglighetsförändringen är

med stor sannolikhet större för flygplatser med ett redan litet antal avgångar, än för flygplatser med ett stort antal avgångar.

Statliga och icke statliga flygplatser skiljer sig även i andra avseenden. Skavsta och Västerås är två exempel på icke statliga flygplatser som till största delen trafikeras av så kallade lågprisbolag. En skatt på flygresor kommer att ha större effekt på pris, i procentuella termer, på biljetter från lågprisbolagen. Efterfrågan på dessa resor kommer sannolikt att minska mer än för resor från andra flygföretag. Eftersom några icke statliga flygplatser domineras av just lågprisbolag kan dessa påverkas mer än andra flygplatser av att en skatt på flygresor införs.

Lågprisbolagen flyger inte sällan från mer perifert belägna flygplatser, en nackdel för resenären som ofta vägs upp av ett lägre biljettpris. Vid en relativprisförändring försämras konkurrensfördelen vilket skulle kunna leda till att flygföretagen vill byta till mer attraktiva flygplatser i andra länder som inte omfattas av skatten. I Norge slutade ett lågprisbolag att flyga från Rygge flygplats när en flygskatt på 80 norska kronor¹⁹ infördes. Det skäl som uppgavs var just flygskatten. Det är svårt att förutsäga hur flygföretagen kommer att bete sig i Sverige, men det är åtminstone möjligt att lågprisbolagen helt och hållet väljer bort den svenska marknaden och flyttar sin verksamhet till ett annat land med andra förutsättningar. Det kan i så fall lämna utrymme för andra operatörer att etablera sig eller växa.

En annan viktig aspekt med avseende på relativprisförändringar rör de flygplatser som är förlagda nära Sveriges gränser till andra länder, där det finns alternativ i form av utländska flygplatser. Vid införandet av en skatt på flygresor blir det relativt billigare att avresa från en flygplats som inte omfattas av skatten varför resenärer i större utsträckning än i dag kan förväntas välja att resa från sådana flygplatser. En viss om än liten sådan effekt kan förväntas för flygplatser i Skåne (Malmö och Ängelholm) som har nära till Köpenhamn. Det kan även tänkas ske en liknande överflyttning från flygplatser i Värmland som ligger nära Norge. Norge har dock infört en flygskatt för flygresor som innebär att incitamenten till

¹⁹ På norska inrikesresor tillkommer en mervärdesskatt om 10 procent, se "Stortingets vedtak om merverdiavgift § 4". Utrikesresor från Norge beläggs inte med mervärdesskatt, se "merverdiavgiftsloven § 6-28".

överflyttning blir mindre, särskilt på kortare resor där utredningens förslag till skattenivå ligger nära Norges flygskatt. För långväga resor kan dock överflyttning ske. Det finns studier av överflyttning till flygplatser i andra länder både från Österrike och från Tyskland, som beskrivits i kapitel 6. Ingen av dessa två studier har dock funnit någon märkbar effekt för gränsnära flygplatser.

11.10.1 Konsekvenser för Öresundsområdet

För flygresenärer i Skåne leder en skatt på flygresor i Sverige till ett ökat incitament att resa från Danmark, som inte har en skatt på flygresor. Hur stor en sådan effekt kan bli är svårt att förutsäga, men det faktum att skatten i de flesta fall motsvarar i genomsnitt 40 kronor per flygning i en tur och returresa ger en fingervisning om hur omfattande anpassningarna kan bli. För de längsta resorna (över 6 000 kilometer) är motsvarande belopp för en tur och returresa 215 kronor. Redan i dagsläget sker en betydande del av svenska resenärers utrikes resor från Danmark. Enligt Örestat skedde år 2010 1,6 miljoner resor av svenskar från Kastrups flygplats.²⁰ Det gjorde Kastrup till den näst vanligaste flygplatsen för svenska utrikesresenärer år 2010, efter Stockholm/Arlanda. Att svenska resenärers resande redan sker i så stor utsträckning från Danmark kan tyda på att Malmö/Sturup och Köpenhamns flygplats Kastrup inte är konkurrerande, utan kompletterande flygplatser.

Samtidigt finns en konkurrenssituation och då särskilt för vissa inrikeslinjer. En skatt på flygresor kommer därför sannolikt medföra att fler resenärer väljer att flyga från Kastrup i stället för Malmö/Sturup. Hur stor denna effekt kan bli har dock utredningen inte kunnat bedöma. Incitamenten till överflyttning kan tydliggöras genom en illustration av hur stor skatt som behöver betalas beroende på vilken flygplats som väljs. Givet att en resa sker tur och retur behöver en resenär som väljer att flyga från Malmö/Sturup till Stockholm/Arlanda betala 80 kronor per resväg, till vilket tillkommer mervärdesskatt om 6 procent. Den totala skattebördan för resenären, givet att hela skatten övervältras på denne, blir då cirka

²⁰ Se Örestats hemsida:

www.orestat.se/sites/all/files/ladda_hem_kapitlet_kopenhamns_flygplats.pdf

170 kronor (2 x 80 kronor x 6 procent mervärdesskatt). Motsvarande skattebörda för en resenär som väljer att flyga från Kastrup är 80 kronor i skatt för hemresan, som innebär en avresa från en flygplats i Sverige. Det skiljer således 90 kronor mellan de två alternativen. Utredningen bedömer det som osannolikt att denna extra kostnad kommer att ha någon större effekt på valet av avreseflygplats.

11.10.2 Konsekvenser för flygplatser i glesbygd

Funktionsmålet inom transportpolitiken, att transportsystemet ska ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet, kan eventuellt påverkas av skatten. Transportstyrelsen tar årligen fram en rapport som beskriver flygets tillgänglighet och åtkomlighet. Båda måtten utgår från tidtabeller. Tillgänglighet mäts som tiden man kan vistas på en destinationsort över dagen om man reser med flyg. Åtkomligheten för en ort beskriver hur länge man kan vistas på orten med resa från annan ort. Både tillgänglighet och åtkomlighet anses bättre ju längre vistelsen kan vara. Vid införandet av en skatt på flygresor kommer passagerarunderlaget att minska, vilket på sikt kan leda till ett minskat antal avgångar. I det fallet kommer både tillgängligheten och åtkomligheten att minska.

Införandet av en skatt på flygresor kan således innebära att funktionsmålet inom transportpolitiken påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet troligtvis försämras.

Dessa effekter kommer dock att motverkas genom att vissa flyglinjer har upphandlats. I avsnitt 5.5 beskrivs de flyglinjer som i dag (fram till år 2019 under nuvarande avtal) upphandlas av Trafikverket. Dessa är:

- Pajala – Luleå
- Hemavan – Vilhelmina – Stockholm/Arlanda
- Lycksele – Stockholm/Arlanda
- Östersund – Umeå
- Torsby – Hagfors – Stockholm/Arlanda
- Sveg – Stockholm/Arlanda

Även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer kommer flyglinjerna att finnas kvar, åtminstone till dess att nuvarande trafikavtal upphör. Statligt driftbidrag utbetalades år 2015 till flygplatserna i Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan–Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina.

Att flyglinjer kommer att upphandlas i framtiden finns det inga garantier för, de kan bli både fler och färre. Om trenden som visas i diagram 11.3 är ihållande, det vill säga att antalet avresande passagerare på de icke statliga flygplatserna fortsätter att minska, riskerar fler icke statliga flygplatser att bli olönsamma. Om det samtidigt finns en ambition att behålla mindre flygplatser runt om i Sverige kan offentligt stöd vara nödvändigt. Utredningen bedömer dock att införandet av en skatt på flygresor inte bör påverka vilka linjer som upphandlas eller vilka flygplatser som erhåller statligt bidrag i framtiden.

Resenärer som reser från eller till flygplatser i glesbygd kan sägas drabbas något mer av den föreslagna skatten, då dessa till skillnad från andra resenärer ofta inte har någon möjlighet att välja andra färdmedel och därför inte kan ändra sitt beteende till följd av skatten.

De flygplatser som antingen erhåller statligt bidrag eller har upphandlade flyglinjer har alla gemensamt att de har ett litet passagerarunderlag, även om passagerarunderlaget är frikopplat från möjligheterna att erhålla statligt bidrag. Dessutom ligger alla dessa berörda flygplatser i ett geografiskt läge som innebär att tillgängligheten till andra trafikslag är liten. Det är därför troligt att de elasticiteter som används för att beräkna passagerarförändringar ovan är för höga för de resenärer som trafikerar just dessa flygplatser. Det finns flygplatser som har ett lågt antal avresande passagerare men som i dagsläget inte har upphandlade flyglinjer. Ett exempel är flygplatsen i Mora. År 2015 flög strax över 2 000 resenärer från flygplatsen i Mora. Resenärer från Mora har tillgång till tåg, det finns alltså alternativ. Om den resenärsförändring som presenteras ovan gäller för flygplatsen i Mora innebär det att antalet resenärer beräknas minska med cirka 100 personer när skatten införs. Utslaget per avgång blir effekten försumbar. Att flyg skulle ställas in från flygplatsen i Mora är möjligt, baserat på det låga antalet avresande passagerare. Att flyget skulle ställas in på grund av den föreslagna skatten är dock osannolikt. Det pågår i dagsläget arbete för att upphandla flygtrafik

från flygplatsen i Mora till Stockholm/Arlanda. Samma resonemang gäller för flygplatsen i Borlänge som liknar flygplatsen i Mora, både vad gäller geografiskt läge och antalet avresande passagerare. Både flygplatsen i Mora och flygplatsen i Borlänge erhåller bidrag genom länsplanen.

Ett exempel på en ort som saknar alternativ till flyg är Kiruna. Från flygplatsen i Kiruna reste cirka 125 000 passagerare inrikes år 2015. Med tanke på Kirunas geografiska läge och avsaknaden av alternativa färdmedel för resenärerna är det inte sannolikt att de elasticiteter som använts ovan gäller för dessa resenärer. De resenärsförändringar som beräknats ovan skulle innebära en minskning i antalet avresande passagerare från flygplatsen i Kiruna med ungefär 5 000 personer per år i inrikestrafiken. Dagligen finns mellan två och tre avgångar från flygplatsen i Kiruna till Stockholm/Arlanda. Det innebär att, om elasticiteterna som används ovan gäller även för resenärer som reser från Kiruna, antalet passagerare per avgång kan beräknas minska med ungefär sex till sju personer. Om, vilket är troligt, elasticiteterna som anges ovan överskattar förändringen för Kiruna blir effekten mindre. Att trafik från och till flygplatsen i Kiruna i framtiden skulle behöva upphandlas är inte troligt med avseende på det passagerarunderlag som finns i dag. Att den skatt som här föreslås skulle ha någon inverkan på att trafik behöver upphandlas, eller behovet av driftstöd för flygplatsen i Kiruna är inte sannolikt.

Det finns ytterligare andra regionala flygplatser i glesbygden som har mindre volymer inrikestrafik. Flygplatserna i Jönköping och Örebro har båda relativt få avresande inrikes passagerare. Både Jönköping och Örebro har däremot ett större antal avresande utrikes passagerare. Det geografiska läget för både Jönköping och Örebro innebär att resenärer kan nå Sveriges tre storstadsregioner relativt snabbt och enkelt med tåg.

En flygplats med ett geografiskt läge som till viss del utesluter andra trafikslag som alternativ till flygresor och samtidigt har ett lågt antal avresande passagerare är flygplatsen i Kramfors. Kramfors, som ligger i Västernorrlands län, har däremot relativt nära till flygplatserna i Sundsvall och Örnsköldsvik. Det finns således alternativ till att flyga från Kramfors. Under år 2015 reste cirka 7 000 personer från flygplatsen i Kramfors med inrikestrafik. Givet de elasticiteter som använts för beräkningar ovan resulterar den föreslagna skatten

i en minskning med cirka 350 personer per år från flygplatsen i Kramfors. Givet att reduktioner fördelas jämnt över alla avgångar är det osannolikt att skatten leder till nedläggning av flyglinjer.

Flygplatsen i Gällivare erhåller statligt bidrag. Det finns däremot ingen upphandlad flyglinje. Antalet avresande passagerare från flygplatsen i Gällivare var år 2015 cirka 18 000 personer. Givet att de elasticiteter som använts i beräkningarna ovan gäller även för resenärer från flygplatsen i Gällivare beräknas den föreslagna skatten resultera i ett minskat antal passagerare med 720 personer per år. Det är sannolikt en stor överskattning med tanke på att det saknas alternativa trafikslag för att genomföra resor till och från Gällivare, på de sträckor som trafikeras med flyg. Det är osannolikt att det minskade passagerarunderlaget kommer att resultera i att det blir olönsamt att bedriva flygtrafik till och från flygplatsen i Gällivare.

Sammanfattningsvis kan sägas att effekterna av ett införande av en skatt på flygresor sannolikt är begränsade, men ändå inte helt obetydliga, för flygplatser i glesbygd. Det är särskilt tydligt för de flygplatser som i dag har upphandlad trafik. Vid införandet av en skatt på flygresor kommer kostnaden för upphandling att öka, givet att samma mängd flyglinjer och flygstolar upphandlas även i framtiden.

11.11 Konsekvenser för regional utveckling

Införandet av en skatt på flygresor innebär att funktionsmålet inom transportpolitiken kan påverkas negativt eftersom tillgängligheten i landet riskerar att försämrast. Detta har delvis beskrivits ovan men beskrivs här i ett regionalt/lokalt tillgänglighetsperspektiv. I och med att utrikesflyget förväntas öka oavsett om en skatt införs eller inte, ger skatten inga försämringar i tillgänglighet till utrikes destinationer, snarare blir effekten att den positiva tillgänglighetsförändringen går långsammare.

Om priset på flygbiljetter ökar bedöms det leda till färre flygresor. I vissa fall byts dessa resor ut mot alternativa trafikslag men det innebär sannolikt också ett minskat resande. Dessa konsekvenser ligger allmänt sett i linje med syftet med skatten. Konsekvenserna kan genomsnittligt och grovt sett kvantifieras på det sätt som framgått ovan, men det ger ingen fullständig bild av förändringen.

Den empiri och de metoder som använts ovan räcker inte för att säkert bedöma vilka effekter en flygskatt kan få på regional och lokal nivå. Till exempel kan beroendet av flyget för turistverksamheten i Norrlands inland vara mycket högre jämfört med sportevenemang i Stockholm. Vidare har det inte varit möjligt att kvantifiera sysselsättningseffekterna på lokal och regional nivå – små effekter på nationell nivå utesluter inte stora effekter på lokal eller regional nivå. Eftersom det saknas statistik för en bättre uppdelning av arbetsställen geografiskt, är det inte möjligt att avgöra vilka arbetsställen som ligger nära flygplatser och heller inte hur många arbetstillfällen som direkt kan påverkas. Inom landet kan därför konkurrenskraften försämrats för företag som inte är belägna i storstadsregionerna. Man bör även göra skillnad på verksamheter som kan flyttas till annan ort där tillgängligheten och åtkomligheten är bättre och på verksamheter som inte kan flyttas. I båda fallen är det naturligtvis problematiskt för de orter som drabbas. Som ovan beskrivits är det humankapitalintensiva branscher som är mest beroende av flyget för att exempelvis resa till kundmöten.

Storleken på de negativa effekterna på lokal nivå bedöms vara beroende av möjligheterna att behålla antalet avgångar per dag. Effekten för tillgängligheten är troligen inte linjär med avseende på antalet avgångar, där tillgänglighetsförändringen med stor sannolikhet är större för flygplatser med ett redan lågt antal avgångar, än för flygplatser med ett stort antal avgångar. Risken för kännbara negativa effekter på regional och lokal nivå återfinns troligen i första hand på mindre flygplatser i Norrlands inland och i annan glesbygd. När antalet passagerare minskar, finns det också en risk för att antalet avgångar minskar. Denna risk bedöms vara större för små flygplatser, vilket i förlängningen riskerar att minska både tillgängligheten och åtkomligheten, såvida inte upphandling av flyglinjer kommer att hantera detta.

På kort sikt kan noteras att även om antalet passagerare kan komma att minska på dessa flyglinjer, kommer flyglinjerna själva att finnas kvar som i dag, åtminstone fram till nuvarande trafikavtal upphör. Statligt driftbidrag utbetalades år 2015 till Arvidsjaur, Gällivare, Hagfors, Hemavan–Tärnaby, Lycksele, Sveg, Torsby, Pajala och Vilhelmina. Flygföretagen kan då förväntas fortsätta att flyga men med en lägre kabinfaktor, det vill säga med färre passagerare per avgång eller med mindre flygplan.

Som beskrivits ovan är flyget särskilt viktigt för vissa aktörer. Som exempel har redan i avsnitt 11.8 nämnts företagsklustret "Paper Province" i Värmland. De företag som ingår i klustret arbetar huvudsakligen med skoglig bioekonomi och lokaliseringsbeslutet av företagen får antas bero på närheten till den naturresurs – skogen – som är central för verksamheten. Vid en försämring av tillgängligheten är det sannolikt att det inte finns några möjligheter för dessa och andra liknande företag i mer glest befolkade områden i Sverige, att omlokalisera sin verksamhet.

Dessvärre saknas statistiskt underlag för att kunna göra en mer precis analys av vilka effekter den föreslagna skatten kan förväntas få för Sveriges regionala utveckling.

Flyget ger ett begränsat bidrag till regionförstoring och regionintegrering, det vill säga att en bättre matchning på arbetsmarknaden möjliggörs genom den tillgänglighet som flyget bidrar till. Detta är sannolikt viktigt inom områden där det krävs specialiserad expertkompetens som kräver rekrytering över stora geografiska områden. På grund av att det saknas statistiskt underlag har utredningen inte kunnat klargöra i vilken utsträckning den föreslagna skatten får konsekvenser för detta. Det är dock osannolikt att den ytterligare kostnad som skatten medför för att flyga in sådan kompetens skulle vara avgörande för beslutet att använda den expertkompetensen som efterfrågas.

11.12 Offentligfinansiella konsekvenser

Ett införande av en skatt på flygresor kommer att ha effekter på de offentliga finanserna på flera sätt. Staten får genom skatt in mer pengar till statskassan, men det finns även effekter rörande mervärdesskatt (6 procent på inrikesflyg) och underlaget för bolagskatt. De utökade skatteintäkterna kommer från att skatt tas ut för avresande passagerare. Beräkningarna utgår från statistik från år 2015, där barn under två år och transferpassagerare har räknats bort. Dessutom ingår inte de passagerare som enligt ovan beräknats avstå från att flyga.

Mervärdesskatteeffekten är tvådelad, dels ökar mervärdesskatteuttaget med motsvarande 6 procent av den del av skatten som läggs

till biljettpriset (för inrikes privatresenärer), dels minskar mervärdesskatteuttaget i och med att antalet sålda biljetter minskar.

Uttaget av bolagsskatt kommer också att förändras. Genom att skatten utgör en ytterligare kostnad som kommer att påverka företagens vinst påverkas basen för bolagsskatten (för tjänsteresor). Dessutom kommer, i de fall när inte hela skatten läggs till biljettpriset, flygföretagens vinst att påverkas. Effekterna av en skatt på flygresor på de offentliga finanserna sammanfattas i tabell 11.12.

Tabell 11.12 Offentligfinansiella effekter (miljoner kronor)

	Övervältring av skatten	
	100 %	75 %
Offentliga finanser		
Skatteintäkt (brutto)	1 875,7	1 890,4
Utökad mervärdesskatt	31,0	24,9
Bortfall mervärdesskatt	-18,4	-13,8
Bortfall bolagsskatt	-105,5	-79,3
Bortfall bolagsskatt flygföretag	0,0	-68,7
Skatteintäkt (netto)	1 782,8	1 753,5

Källa: Utredningens egna beräkningar.

De olika posterna i tabell 11.12 är beroende av hur mycket av skatten som vältras över på biljettpriset. Ju mindre som vältras över, desto mindre påverkas efterfrågan och därför blir skatteuttaget större. Det utökade uttaget av mervärdesskatt sjunker ju mindre av skatten som läggs till biljettpriset eftersom mervärdesslatten tas ut på det utökade biljettpriset. Bortfallet av mervärdesskatt minskar ju mindre del av skatten som läggs till biljettpriset eftersom efterfrågan på flygresor påverkas i mindre utsträckning.

Ungefär en fjärdedel av intäkterna – brutto och netto – härrör från inrikes resor. Förändringarna i mervärdesskatt härrör endast från inrikes resor, eftersom utrikes flygresor inte beläggs med mervärdesskatt. Om man endast tar hänsyn till inrikes resor blir bruttoeffekten mellan 512 (vid 100 procents övervältring av skatten) och 516 miljoner kronor (vid 75 procents övervältring av skatten), medan nettoeffekten hamnar mellan 456 (vid 75 procents övervältring) och 467 miljoner kronor (vid 100 procents övervältring).

Utöver det kan det tillkomma kostnader för Transportstyrelsen om myndighetsavgiften avskaffas. Avskaffandet av myndighetsavgiften skulle leda till ett bortfall med ungefär 120 miljoner kronor. Dessutom kan Trafikverket få ökade kostnader för den trafik som upphandlas i dag, om kompensationen till operatörerna behöver höjas för att svara upp mot den nya kostnadsnivån. En skatt på flygresor kommer även att innebära ökade kostnader för Skatteverket. Beräkningar av ökade kostnader för både Skatteverket och Trafikverket återfinns i avsnitt 11.12.2.

11.12.1 Konsekvenser för Skatteverket och domstolarna

Skatteverket föreslås bli beskattningsmyndighet för samtliga flygföretag som är skattskyldiga, vilka enligt Transportstyrelsen beräknas vara omkring 250 företag. Skatteverket behöver initialt utforma administrativa rutiner, utveckla IT-system och ta fram informationsmaterial till företag etcetera. Skatteverket har beräknat att dessa initiala kostnader kommer att uppgå till 1,3 miljoner kronor. Vidare har Skatteverket beräknat att de löpande kostnaderna för handläggningen av inkommande deklarationer, kontroller, IT-förvaltning med mera kommer att uppgå till 1,2 miljoner kronor per år om lagen om skatt på flygresor införs. Skatteverkets initiala kostnader bedöms därför uppgå till totalt 1,3 miljoner kronor och de löpande kostnaderna till 1,2 miljoner kronor per år.

Vidare kommer förslaget att innebära ökade kostnader för domstolarna då beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom överklagandebestämmelserna i skatteförfarandelagen. Det finns en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med att nya regler införs. Detta får konsekvenser för Förvaltningsrätten i Falun och Kammarrätten i Sundsvall i form av ökad arbetsbelastning och därmed merkostnader. Någon större mängd mål kan dock inte förväntas, varför dessa bör kunna hanteras inom respektive myndighets ordinarie verksamhet. Utredningen bedömer att de merkostnader som införandet av lagen om skatt på flygresor medför för domstolarna ryms inom ramen för respektive befintligt anslag.

11.12.2 Administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter

Utöver Skatteverket finns även andra myndigheter som kan komma att beröras av att en skatt på flygresor införs. Trafikverket, som i dagsläget upphandlar vissa flyglinjer och allokerar driftbidrag till icke statliga flygplatser kan behöva ytterligare resurser för denna verksamhet. Vad gäller kostnaden för upphandling är det svårt att säga med säkerhet hur den kommer att förändras. Genom vissa antaganden kan dock ett intervall härledas. Upphandlingen av flygstolar sker i dagsläget till cirka 70 miljoner kronor per år.²¹ Antalet passagerare som reser på de upphandlande linjerna varierar från år till år men enligt Trafikverket rör det sig om ett genomsnitt på 150 000 passagerare per år, totalt för alla upphandlade flyglinjer. Det totala antalet upphandlade flygstolar var 219 000 per år för den nuvarande upphandlingsperioden. Givet att passagerarunderlaget på de upphandlade flyglinjerna inte skulle förändras om en flygskatt införs och att Trafikverket även i nästa period upphandlar lika många flygstolar, bör de totala ytterligare kostnaderna till följd av den föreslagna skatten för upphandlingen ligga mellan 12 miljoner och 17 miljoner kronor per år. Den lägre summan beräknas genom att multiplicera den föreslagna skatten för inrikesresor, 80 kronor, med antalet förväntade passagerare på de upphandlade flyglinjerna, 150 000. Den högre summan erhålls genom att multiplicera den föreslagna skatten för inrikes resor med antalet upphandlade flygstolar, 219 000. Det är därtill möjligt att företagen i sina anbud lägger till en riskpremie för att ta höjd för eventuellt minskande passagerarunderlag. Det är dessutom möjligt att kostnaderna till följd av en ökad osäkerhet i det framtida passagerarunderlaget på grund av den föreslagna skatten resulterar i att operatörerna på de upphandlade flyglinjerna tar höjd genom en ökad riskpremie, vilket kan medföra ytterligare kostnader. Utredningen har dock ingen möjlighet att på förhand bedöma storleken av dessa.

Luftfartsverket kan komma att påverkas av en skatt på flygresor. Luftfartsverket ansvarar bland annat för uttaget av undervägsavgift för flygtrafiktjänster (även kallad en route avgift). Undervägsavgiften

²¹ Se Trafikverkets hemsida: www.trafikverket.se/om-oss/pressrum/pressmeddelanden/lansvisa-pressmeddelande/varmland/2015/2015-01/trafikverkets-flygupphandling-ar-genomford2/

betalas av alla flygoperatörer som flyger i ett lufterum där Sverige bedriver flygtrafiktjänst. Om skatten leder till färre antal rörelser, eller till andra val av flygplan, kan detta avgiftsuttag påverkas negativt jämfört med om en skatt inte hade införts. Det ska dock noteras att en majoritet av operatörerna som betalar undervägsavgift vare sig landar eller lyfter från flygplatser i Sverige, utan passerar endast det svenska luftrummet. Dessa rörelser kommer inte att påverkas av den föreslagna skatten och det är därför inte sannolikt att konsekvensen för Luftfartsverket blir betydande.

För det fall myndighetsavgiften avskaffas påverkas även Transportstyrelsen. En utförlig beskrivning av konsekvenserna av myndighetsavgiftens avskaffande finns i kapitel 10.

11.13 Övriga konsekvenser

Utredningen har inte lämnat några förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag innebär inte heller några konsekvenser som har bäring på de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vidare inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

Förslaget till en lag om skatt på flygresor är utformad för att inte stå i strid med EU:s regelverk om statligt stöd.

11.13.1 Konsekvenser för jämställdheten

Enligt Swedavias resvaneundersökning reser något färre kvinnor än män med flyg. År 2015 var fördelningen 53 procent män och 47 procent kvinnor som reste till och från Stockholm/Arlanda, 52 procent män och 48 procent kvinnor som reste till och från Göteborg/Landvetter och 51 procent män och 49 procent kvinnor till och från Malmö/Sturup.

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i någon större utsträckning.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om skatt på flygresor

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges att skatt ska betalas till staten. Lagen ska tillämpas på kommersiella flygresor, det vill säga kommersiella transporter av passagerare. Begreppet kommersiella flygresor definieras i 2 § 1. Genom definitionen avgränsas lagens tillämpningsområde, se vidare 2 § med kommentar.

Eftersom lagen endast gäller för transport av passagerare faller transport av post och gods samt luftfart som inte utför transporter, så kallat bruksflyg (aerial work), utanför tillämpningsområdet. Även skolflyg faller utanför lagens tillämpningsområde eftersom sådant flyg inte får transportera passagerare mot ersättning.

Definitioner

2 §

I paragrafen definieras vissa begrepp som förekommer i lagen. Dessa begrepp används i lagen utan hänvisning till definitionsparagrafen.

Några vanliga uttryck som används i lagen definieras inte, till exempel flygplan, flygning och passagerare. Då avses den allmänt vedertagna innebörden av begreppen.

Av *punkten 1* framgår att med kommersiella flygresor avses transport av passagerare i flygplan som inte sker för privat ändamål utom transport i militärflyg, annan statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg.

Vägledning för vilka flygresor som ska anses som kommersiella enligt lagen har hämtats från lagen (1994:1776) om skatt på energi och dess förarbeten. Gränsdragningen mellan kommersiellt flyg och icke kommersiellt flyg, det vill säga flyg för privat ändamål, behandlas närmare i avsnitt 9.3.

Transport av passagerare som inte sker för privat ändamål anses som kommersiell oavsett om den utförs mot eller utan ersättning. En resa som skulle ha utförts mot ersättning, men där passageraren i fråga ändå reser gratis anses alltså som kommersiell. Det kan exempelvis vara fråga om en resa som utförs mot bonuspoäng eller ingår i ett kontrakt mellan flygpersonal och flygföretag.

Genom definitionen utesluts transport av passagerare i militärflyg, annan stats statsflyg, ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg, samt tull- och polisflyg från lagens tillämpningsområde. Nedan förklaras vad som menas med transport i de uppräknade flygen.

Med transport i *militärflyg* avses transport av passagerare i flygplan för militärt ändamål som är direkt knutet till militär verksamhet. Det förekommer att försvarsmakten chartrar civila och utländska militära flygplan för trupptransporter vid övningar och internationella insatser. Även sådana transporter innefattas i begreppet militärflyg. Däremot innefattas inte transport av passagerare för civila ändamål som utförs av militärt flygplan.

Med transport i *annan stats statsflyg* avses flyg som utförs utslutande vid officiella uppdrag för transport av någon som i en annan stat än Sverige är regerande monark, hans eller hennes närmaste familj, statsöverhuvud, regeringschef eller statsråd. Med ett officiellt uppdrag avses ett uppdrag där den berörda personen agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. Utländskt statsflyg blir alltså inte föremål för svensk flygskatt. Däremot omfattas svenskt statsflyg enligt statsflygsförordningen (1999:1354) av flygskatten.

Med transport i *ambulansflyg* avses flygningar som enbart syftar till att tillhandahålla akutsjukvård, genom att transportera medicinsk personal, sjuka eller skadade personer och andra direkt involverade personer, exempelvis anhörig till en skadad person.

Med transport i *eftersöknings- och räddningsflyg* avses transport i flygplan som erbjuder eftersöknings- och räddningstjänster i form av övervakning, kommunikation och samordning i samband med nödlägen och eftersöknings- och räddningsfunktioner, första hjälpen

eller av transport av sårade och sjuka. Exempelvis innefattas transporter av passagerare som sker i Kustbevakningens flyg i detta begrepp. Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har myndigheten till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska också i enlighet med särskilda föreskrifter ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss samt ha beredskap för och på anmodan av räddningsledare delta i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst.

Även all typ av transport av passagerare med flyg som utförs med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, till exempel fjällräddning, flygräddning, sjöräddning och efterforskning av försvunna personer, innefattas i begreppet eftersöknings- och räddningsflyg.

Med transport i *humanitärt flyg* avses transport i flygplan som enbart utförs för humanitärt ändamål. Det gäller transport av hjälppersonal under eller efter en nödsituation eller katastrof, och personer som evakueras från en plats där deras liv eller hälsa hotas av nödsituationen eller katastrofen.

Med transport i *tull- eller polisflyg* avses transport av passagerare som är direkt knuten till polis- och tullverksamhet. Transport i både civilt registrerade och militära flygplan innefattas i begreppet.

De ovan angivna förklaringarna av ambulansflyg, eftersöknings- och räddningsflyg, humanitärt flyg samt tull- och polisflyg har utformats med förebild i definitionerna av dessa begrepp i kommissionens beslut av den 8 juni 2009 om den närmare tolkningen av luftfartsverksamhet enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Av *punkten 2* framgår vad som avses med flygföretag. Endast en fysisk eller juridisk person som innehar ett giltigt drifttillstånd eller motsvarande tillstånd som ger personen rätt att utföra kommersiella flygresor, omfattas av lagen. Att det krävs tillstånd för sådan flygverksamhet följer av annan lagstiftning.

I svensk lagstiftning behandlas frågor om tillstånd till luftfartsverksamhet i 7 kap. luftfartslagen (2010:500). Av 7 kap. 1 § första stycket luftfartslagen framgår att huvudregeln är att det krävs ett drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmän-

heten. Till följd av bestämmelserna i 1 kap. 1 § luftfartslagen gäller kravet på drifttillstånd för att mot betalning få utföra lufttransporter åt allmänheten även för utländska rättssubjekt vid luftfart inom svenskt område och för svenska rättssubjekt vid luftfart utanför Sverige.

I 7 kap. 1 § andra stycket luftfartslagen anges vilka drifttillstånd som får godtas i Sverige. Första punkten innehåller den grundläggande bestämmelsen att ett drifttillstånd ska vara utfärdat i Sverige. I andra punkten regleras vilka utländska drifttillstånd som får godtas beträffande utländska flygföretag som vill bedriva luftfart inom svenskt område. Som drifttillstånd får, i fråga om ett utländskt flygföretag som är hemmahörande i ett annat land som är medlem i Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao) eller i ett land som Sverige träffat avtal med om rätt till luftfart inom svenskt område, godtas ett drifttillstånd eller en likvärdig handling som har utfärdats av det landet i enlighet med Icao:s normer. Chicagokonventionens bilaga 6 innehåller regler och rekommendationer av operativ karaktär. Ett flygföretag som förvärvsmässigt vill bedriva internationell luftfart (commercial air transport operations) ska ha ett drifttillstånd (AOC – air operator certificate) eller en likvärdig handling som har utfärdats av det land där flygföretaget är hemmahörande.

I *punkten 3* återfinns en definition av vad som i lagen avses med en flygplats. Definitionen motsvarar definitionen av flygplats i luftfartslagen, med den skillnaden att ordet luftfartyg har ändrats till flygplan i lagen om skatt på flygresor.

I *punkten 4* definieras begreppet flygande personal. Begreppet är av central betydelse för tillämpningen av undantaget för flygande personal som finns i 4 § 3. I kommentaren till den punkten utvecklas innebörden av begreppet. Begreppet flygande personal är hämtat från Kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.¹

¹ EUT L 311, 25.11.2011, s. 1.

Skattepliktens omfattning

3 §

Paragrafen anger vilka flygplan som är skattepliktiga. I paragrafen dras en gräns gentemot mindre flygplan. Gränsdragningen innebär att lagen inte gäller för flygplan som är godkända för högst tio passagerare. Det betyder att lagen i huvudsak omfattar flygplan i linjefart och chartertrafik. Mindre flygplan och övriga luftfartyg, som helikopter, omfattas således inte av lagen.

En förutsättning för att ett flygplan ska vara skattepliktigt är att det transporterar passagerare. Skatt ska betalas för varje passagerare som finns ombord på flygplanet när skattskyldigheten inträder, om inte något undantag är tillämpligt. Det är tillräckligt att en passagerare transporteras för att skatteplikt ska uppkomma.

För att skatteplikt ska uppkomma måste avresan ske från en flygplats belägen inom svenskt territorium. En definition av begreppet flygplats finns i 2 § 3.

Undantag från skatteplikt

4 §

I paragrafen anges vilka passagerare som flygskatt inte behöver betalas för. Listan som anges i paragrafen är uttömmande. Undantagen bör ses som särskilda fall och ska tolkas restriktivt.

Av *punkten 1* följer att skatt inte ska betalas för barn under två år. Det har ingen betydelse om barnet reser i en vuxens knä eller har ett eget säte. Barnet ska inte ha fyllt två år när flygresan påbörjas för att undantaget ska gälla.

I *punkten 2* görs undantag från skatteplikt för passagerare som på grund teknisk störning, väderförhållanden eller annan oförutsedd händelse som till exempel strejk eller nödländning på grund av att en passagerare har blivit akut sjuk och behöver läkarvård, inte har nått destinationsflygplatsen och som medföljer vid en förnyad avgång. Skatt i sådana fall ska alltså tas ut för endast en avgång.

Enligt *punkten 3* ska skatt inte betalas för flygande personal som är i tjänst under en flygning. Med flygande personal avses enlig 2 § 4 varje person ombord på ett flygplan som

- a) flyger flygplanet,
- b) tar hand om teknisk övervakning, underhåll eller reparation,
- c) är ansvarig för säkerheten för passagerare i kabinen, eller
- d) ger service till passagerarna.

Flygande personal som inte är i tjänst vid skattskyldighetens inträde, exempelvis en semesterpilot eller kabinpersonal som är på väg till sin utplaceringsort, omfattas inte av undantaget. Om det emellertid sker en förändring av bemanningen under flygningen och en sådan person träder i tjänst, då omfattas personen av undantagsregeln, även om denne endast tillfälligt eller då och då utför något av de arbeten som anges i 2 § 4 under flygningen.

Undantaget är endast tillämpligt när andra passagerare utöver personalen finns ombord på flygplanet.

Undantaget gäller för en person ombord på ett flygplan som ansvarar för säkerheten för passagerarna – ordningsvakt i luften eller sky marshal – även om denne inte är anställd av flygföretaget. Sky marshals är specialutbildade civilklädda poliser som vanligtvis är medlemmar av poliskåren men i vissa länder kan de också tillhöra underrättelsetjänsten, vars uppgift är att följa med passagerarflyg och garantera säkerheten för passagerare och besättning och själva flygplanet.

Undantaget är dock inte tillämpligt för poliser eller säkerhetseskorter som medföljer ut- eller avvisade personer eller personer i förvar. Dessa personer innefattas inte i definitionen i 2 § 4 c) eftersom det huvudsakliga syftet för sådan säkerhetseskort oftast är att transportera personen till hemlandet och inte att garantera säkerheten för passagerarna i flygplanet.

Undantaget från skatteplikt gäller vidare för person som ger service till passagerarna, det vill säga kabinpersonal eller personal som på uppdrag av flygföretaget assisterar en passagerare, exempelvis ett litet barn eller en person med funktionshinder. Passagerare som ger service till personer ombord, till exempel tolk, personlig assistent, kontaktperson, ledsagare eller annan vårdande person (anhörig eller professionell), omfattas inte av undantaget.

Skatt ska enligt *punkten 4* inte betalas för transitpassagerare. En transitflygning är det fråga om när en passagerare i ett flygplan har kommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med samma flygplan med samma eller ändrat linjenummer. Skatt för transit-

passagerare tas ut enbart vid den första avgången från en flygplats i Sverige, vilket kan belysas med följande exempel.

Ett flygplan avgår från Göteborg, mellanlandar i Stockholm och tolv passagerare ombord fortsätter flygresan med samma flygplan till Visby. Skatt för dessa ska, oavsett om linjenumret är detsamma eller annat, betalas endast för den första avgången, som således skedde från Göteborg.

I vissa fall blir det inte aktuellt att ta ut någon svensk flygskatt. Undantaget för transitpassagerare fungerar som en metod för att undvika dubbelbeskattning av flygresor. Följande exempel kan illustrera en sådan situation.

En passagerare startar sin flygresan i Norge (där norsk flygskatt tas ut), mellanlandar i Sverige och fortsätter flygresan med samma flygplan till Spanien. Flygskatt för denna passagerare aktualiseras inte i Sverige eftersom undantaget för transitpassagerare är tillämpligt.

För att undantaget ska vara tillämpligt måste det finnas resedokumentation av vilken det framgår att det är fråga om transitering.

I *punkten 5* anges att skatt inte ska betalas för passagerare som ankommit till en flygplats i Sverige och därifrån fortsätter med annat flygplan (transferpassagerare) om den efterföljande flygningen påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en svensk flygplats.

Undantaget är inte tillämpligt om det planerade avbrottet i resan till slutdestinationen varar längre än 24 timmar. Oförutsedda, oplanerade avbrott i resan och oplanerade förseningar av flygningar som medför att tidsgränsen överskrids ger dock inte upphov till skatteplikt. En resa inom Sverige som innebär att man inom ett dygn ankommer till samma stad som man avreste från, exempelvis Stockholm/Arlanda – Göteborg/Landvetter – Stockholm/Bromma, kan aldrig innebära att transferundantaget blir tillämpligt eftersom båda resorna har en utsedd slutdestination (se kommentaren till 7 §). För att undantaget ska vara tillämpligt ska alltså resan fortsätta till en annan slutdestination än orten för avresan.

Förutom kravet på att den anslutande resan ska påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till en flygplats i Sverige, måste det finnas en sammanhängande resedokumentation som visar avgångs-flygplats och slutdestination samt datum och klockslag för avgång respektive ankomst. Även tid och plats för anslutande flyg måste

framgå av dokumentationen för att en passagerare ska kvalificera sig för undantaget i denna punkt.

Följande exempel får illustrera hur undantaget för transferpassagerare ska tillämpas.

Exempel 1: En passagerare startar sin flygresa utomlands (svensk flygskatt är inte aktuell), byter till ett anslutande flyg i Sverige och fortsätter sin resa. Detta flyg avgår inom 24 timmar från ankomsten till Sverige. Transferundantaget är tillämpligt, varför någon svensk flygskatt inte ska betalas av flygföretaget som utförde flygningen från Sverige.

Exempel 2: En passagerare har köpt en flygbiljett från Kiruna till Paris med flygbyte i Stockholm. Flygplanet i Stockholm avgår inte enligt tidtabellen, varför uppehållet i Stockholm blir längre än 24 timmar. Transferundantaget är ändå tillämpligt eftersom en sådan oplanerad försening av flyg inte ger upphov till skatteplikt. Skatt ska således betalas endast av flygföretaget som utförde flygningen från Kiruna.

Exempel 3: En passagerare avser att flyga från Hagfors till Bangkok i Thailand, med byte av flyg i Göteborg inom 24 timmar från ankomsten dit. I Göteborg ändrar sig passageraren och köper där en flygbiljett till Turkiet. Denna resa påbörjas inom 24 timmar från ankomsten till Göteborg. Transferundantaget är dock inte tillämpligt. Vid resans början i Hagfors framgick av resedokumentationen att slutdestination var Bangkok, med byte till direkt anslutande flyg i Göteborg. Skatt ska därför betalas utifrån flygresans slutdestination, det vill säga Bangkok, av flygföretaget som utförde flygningen från Hagfors. Resan till Turkiet är en ny resa som aktualiserar flygskatt för flygföretaget som utförde flygningen från Göteborg.

Skattskyldighet

5 §

I paragrafen anges att det flygföretag som utför flygningen är skattskyldigt. Det innebär att en flygning endast har en enda skattskyldig och i denna fråga ett ansvarigt flygföretag. Genom att tillämpa denna princip kan man i systemet få en tydlig gräns för vilket företag som ska vara skattskyldigt, även i fall när flygföretag

samarbetar med varandra. Att endast flygföretag som har tillstånd att utföra kommersiella flygtransporter av passagerare omfattas av lagen följer av definitionen av flygföretag i 2 § 2, se kommentaren till den punkten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

Skattskyldighetens inträde

6 §

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder, det vill säga den tidpunkt då skyldigheten att betala skatt uppkommer för de skattskyldiga. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige ska redovisa och betala skatt för de flygresor för vilka skattskyldighet har inträtt. Detta innebär emellertid inte att skatten omedelbart ska redovisas och betalas. När redovisning och betalning ska ske följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 8 § gäller dessa förfaranderegler för skatt på flygresor.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse för tillämpningen av en rad bestämmelser i lagen. Exempelvis är tidpunkten för skattskyldighetens inträde det tillfälle då omfattningen av ett flygplans skatteplikt ska bedömas. Vilket flygplan som används vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgör om det överhuvudtaget är föremål för skatteplikt, se 3 §. Hur många passagerare som är ombord på flygplanet och deras slutdestination vid skattskyldighetens inträde utgör underlag för beräkning av flygskatten. Vidare är passagerarnas kategori och ålder vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde avgörande för om något undantag från skatt enligt 4 § är tillämpligt.

Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är vidare avgörande för vilken skattenivå som ska tillämpas i samband med skattehöjningar. Ett par exempel kan åskådliggöra detta.

Om riksdagen beslutar om höjd skatt från och med ett årsskifte ska den lägre skattenivån som gällde före årsskiftet tillämpas på de flygresor för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet. För flygresor för

vilka skattskyldighet inträtt efter årsskiftet tillämpas den högre skattenivån oavsett om flygresorna har sålts innan årsskiftet.

Skattskyldigheten inträder när flygplanet lyfter från en flygplats i Sverige. Ett flygplan anses ha lyft när det inte längre har någon kontakt med marken. Flygplanet måste alltså ha kommit upp i luften för att skattskyldigheten ska inträda. Även om flygplanet, efter att ha släppt kontakten med marken en första gång, får kontakt med marken ytterligare några gånger innan det slutligen flyger iväg från flygplatsen, inträder skattskyldigheten endast en gång (se prop. 2005/06:190 s. 34).

Skattens storlek

7 §

I paragrafen regleras vilken skattenivå som är tillämplig. Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på resans slutdestination. Den destination som anges i resedokumentationen som flygresans slutliga mål är slutdestinationen. Det innebär att en tur- och returflygning inom Sverige är föremål för flygskatt för både den utgående flygningen och returflygningen eftersom båda flygningarna har en utsedd slutdestination.

Det spelar ingen roll om en eller flera mellanlandningar företas för att slutdestinationen ska nås under förutsättning att resan fortgår med direkt anslutande flygförbindelser. Med direkt anslutande förbindelser avses uppehåll om högst 24 timmar. Samma tid gäller i fråga om transfer, se avsnitt 9.5.1 och kommentaren till 4 § 5.

Skatt ska tas ut med 80 kronor per passagerare som reser till en slutdestination i ett land som anges i bilaga 1 till lagen, och med 280 kronor per passagerare som reser till en slutdestination som anges i bilaga 2 till lagen. För en passagerare som reser till en slutdestination i något annat land som inte anges i bilaga 1 eller 2 ska skatt tas ut med 430 kronor.

Den avståndsklass som gäller för ett land gäller även för område som hör till det landet, även om området är geografiskt åtskilt från landet. Detta innebär att avståndsklassen som enligt bilaga 1 är tillämplig för exempelvis Spanien även gäller för andra områden som hör till Spanien, såsom Kanarieöarna, Ceuta och Melilla, och avståndsklassen som gäller för Portugal gäller även för Azorerna och

Madeira. Avståndsklassen som gäller för Nederländerna, Frankrike, Storbritannien och Danmark gäller även förutomeuropeiska länder och territorier som hör till, men är geografiskt åtskilda från, dessa länder och som annars skulle tilldelas en annan avståndsklass.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

Förfarandet

8 §

I denna paragraf anges att bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för förfarandet vid uttag av skatten. Skatteförfarandet behandlas närmare i avsnitt 9.8.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med lagen (2017:000) om skatt på flygresor.

7 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I första stycket punkten 10 regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny punkt 10 l) som hänvisar till lagen (2017:000) om skatt på flygresor. Den nya punkten innebär att Skatteverket ska registrera det flyg företag som utför flygningen enligt lagen om skatt på flygresor.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Mikael Johannesson

Till dess att effektiva internationella styrmedel införs som kraftigt begränsar flygets klimatpåverkan är det mycket angeläget att en flygskatt införs i Sverige. Rimliga nivåer är enligt min bedömning 200 kr, 500 kr och 1 000 kr för de områden som utredningen föreslår 80 kr, 280 kr och 430 kr.

Globala och nationella klimatmål medför krav på mycket snabb utsläppsminskning

Enligt det klimatavtal som under FN:s klimatkonvention träffades i Paris 2015 ska den globala temperaturökningen hållas väl under 2 grader och man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader.¹ EU:s medlemsländer beslutade vid ett rådsmöte den 30 september 2016 att godkänna Parisavtalet och Sveriges riksdag beslutade att godkänna avtalet den 12 oktober.

Sveriges riksdag och regering har beslutat om visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050. Miljömålsberedningen föreslår i utredningen En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:21), att målet ska vara att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp 2045 och att de därefter ska vara negativa. För att nå detta mål och de två etappmålen på vägen dit måste omställningen mot låga utsläppsnivåer gå mycket snabbare än hittills.² Om den globala medeltemperaturen inte ska överskrida 1,5 grader och utsläppen per person ska vara lika stora för varje land i världen, samt om det

¹ Parisavtalet behandlar inte flyget specifikt men målet om att inte överskrida 1,5/2 grader gäller och utsläpp från alla källor måste anpassas till det.

² Miljömålsberedningen, SOU 2016:46 sid 23.

målet ska nås med en hög grad av sannolikhet, är inte de mål om utsläppsminskningar som Miljömålsberedningen föreslår tillräckliga. Omställningen måste gå ännu snabbare. Vi står således inför en gigantisk utmaning där utsläppen av växthusgaser behöver minska mycket snabbt inom alla sektorer och områden. Det gäller således även transportsektorn och flyget.³

Klimatpåverkan från flyget och svårigheter att vidta åtgärder⁴

Transportsektorn står för en tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser och cirka hälften av klimatpåverkan från den s.k. icke-handlade sektorn, dvs den del som inte ingår i EU:s handelssystem med utsläppsrätter.⁵ Flyget är den del av transportsektorn som förmodligen är svårast att snabbt minska klimatpåverkan från av flera skäl. Ett skäl är att livslängden på en flygplansmodell är mycket längre än för t.ex. en personbil, vilket gör att det tar längre tid innan teknikförbättringar slår igenom. Ett annat skäl är att flyget av naturliga skäl har mycket höga säkerhetskrav vilket gör att det tar tid att t.ex. godkänna nya drivmedel. Ett tredje skäl är att cirka hälften av klimatpåverkan från flyget inte beror på den koldioxid som bildas vid användning av det fossila flygbränslet. Den övriga klimatpåverkan beror främst på utsläpp av kväveoxider, kolväten, sot och vattenånga på hög höjd. Cirka hälften av klimatpåverkan skulle således kvarstå även om man går över helt till biobränsle. Ytterligare en svårighet som flyget har att hantera är den snabba ökningen av flygresor. I Sverige handlar det främst om att utrikes resor ökar snabbt. Det gör att klimatpåverkan från flyget också ökar snabbt trots åtgärder som är positiva från klimatsynpunkt i form av energieffektivare flygplan, gröna inflygningar, ökad fyllningsgrad etc. Dessa åtgärder kan inte på långa vägar uppväga den negativa klimatpåverkan på grund av det ökande flygandet.

³ Parisavtalets temperaturmål ställer krav på att det sker en omställning till (minst) nollutsläpp av koldioxid i alla samhällssektorer, inklusive transportsektorn” (Miljömålsberedningen, SOU 2016:47, sid 26).

⁴ Svårigheterna att införa ett effektivt styrmedel som t.ex. en koldioxidskatt har utredningen behandlat utförligt varför det inte nämns här.

⁵ Flyg inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är med i EU:s handelssystem. Priset på utsläppsrätter är dock nu så lågt (4 euro per ton) att det i princip inte har någon styrande effekt alls. Det motsvarar cirka 4 öre per kg koldioxid att jämföra med den svenska koldioxidskatten på 1 kr 15 öre per kg uppräknad med förväntad inflation till 2018.

Den totala klimatpåverkan från boende i Sveriges flygresor i Sverige och utomlands bedöms nu vara ungefär lika stor som den från alla personbilar i Sverige. Utsläppen från personbilar står för cirka 20 procent av Sveriges officiella utsläpp av växthusgaser som rapporteras till FN.⁶ Det motsvarar 11 miljoner ton koldioxid.⁷

Flera skäl att införa en flygskatt

Flygets klimatpåverkan behöver minska. Ett sätt att göra det är att införa en skatt så att flyget i högre utsträckning bär sina klimat-kostnader vilket regeringen också framför i direktivet till utredningen. Ett skäl att införa en flygskatt är således att flyget inte betalar för den negativa påverkan på klimatet som flyget medför. Jag instämmer i att flyget inte betalar för sina klimatkostnader men anser att det dessutom finns två andra tunga skäl till att beskatta flyget mer än i dag:

- Ett annat skäl att beskatta flyget mer är att klimatpåverkan som framgår ovan behöver minska kraftigt och snabbt från flyget liksom från alla andra större källor om vi ska nå uppsatta mål. Det finns studier där det t.ex. hävdas att vägtransporterna bär sina samhällsekonomiska kostnader, dvs att transporternas externa kostnader är internaliserade. Alldeles oavsett om detta är rätt eller fel kan man som Miljömålsberedningen och Trafikverket⁸ konstatera att de styrmedel i form av koldioxidskatt mm som har beslutats om inte leder till en utsläppsminskning som är tillräckligt snabb för att ovan nämnda klimatmål ska kunna nås.⁹
- Ytterligare ett skäl att beskatta flyget mer är att man inte bör gynna ett specifikt transportslag framför andra, särskilt inte ett

⁶ Kamb, A. et al., 2016. Klimatpåverkan från svenska befolkningens internationella flygresor, metodutveckling och resultat för 1990–2014, FRT-rapport nr 2016:02, Chalmers tekniska högskola.

⁷ Uppgifter om att flygresor endast står för cirka en procent av Sveriges utsläpp av växthusgaser avser endast utsläpp i Sverige och inkluderar inte övrig klimatpåverkan från flyget.

⁸ Trafikverket 2016, Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser- ett regeringsuppdrag Trafikverket Rapport 2016:111, se t.ex. fig. 3 sid. 20. Miljömålsberedningen 2016, En klimat- och luftvårdsstrategi, SOU 2016:47, se t.ex. sid.102–103.

⁹ ASEK som nu rekommenderar att man ska använda koldioxidskatten som kalkylvärde utgick tidigare i stället från vilket nivå som krävdes för att nå det tidigare etappmålet för transportsektorn: att utsläppen av koldioxid skulle vara oförändrade 2010 jämfört med utsläppen 1990. Det resulterade i ett kalkylvärde på 1 kr 50 öre.

transportslagslag som generellt är mer miljöstörande än andra transportslag. Flyget är inte bara befriat från koldioxidskatt, det finns heller ingen moms på utrikes flygresor.

Vad är en rimlig skattenivå?¹⁰

Om man utgår från att flyget ska beskattas för att det ska bära sina klimatkostnader bör skatten som för andra fossildrivna fordon ligga på åtminstone 1 kr 15 öre per kg koldioxid, som är nuvarande koldioxidskatt uppräknad med förväntad inflation till 2018, plus en skatt för den övriga klimatpåverkan flyget orsakar. För världens flyg i genomsnitt bör då som det står i utredningen klimatpåverkan av koldioxid från flyget multipliceras med en faktor på cirka 1,9.¹¹ Ett problem när man ska välja en rimlig skattenivå utifrån skadekostnaden av utsläpp av koldioxid är att vi inte vet vilken den verkliga skadekostnaden per kilo koldioxid är. Det värde som ofta används vid beräkningar i Sverige är 1 kr och 14 öre och baseras på den koldioxidskatt som riksdagen har beslutat om. Men den är inte satt utifrån bedömningen av vad den verkliga skadekostnaden är utan är en politisk överenskommelse om en lämplig nivå.

I vetenskapliga studier varierar bedömningen av skadekostnaden för koldioxid kraftigt och man kan hitta värden från cirka 10 öre till över 10 kr per kilo.¹² Denna variation beror bl.a. på val av diskonteringsränta, vilka skador som inkluderas och hur man hanterar osäkerheter om framtida allvarliga klimateffekter.¹³ Det råder genuina osäkerheter i flera led från utsläpp av en viss mängd av en växthusgas till effekter i miljön och på samhället. Det råder bl.a. osäkerheter beträffande hur en viss mängd utsläpp av en växthusgas påverkar halten växthusgaser över tid, hur halten växthusgaser påverkar strålningsbalansen, hur förändrad strålningsbalans påverkar temperatur och nedbördsmonster och hur förändrad temperatur

¹⁰ Mitt resonemang nedan handlar om en rimlig skattenivå om det hade varit möjligt att ha en skatt på fossilt flygbränsle. Eftersom en passagerarskatt fungerar mycket sämre som styrmedel skulle en passagerarskatt behöva vara mycket högre än motsvarande koldioxidskatt för att få samma klimatstyrande effekt.

¹¹ För kortare resor är den faktorn dock lägre pga. att flyget under en lägre tid av flygningen inte befinner sig på hög höjd där effekten av de andra utsläppen än koldioxid är större.

¹² För en beskrivning se t.ex. Trafikverket 2016, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0, Kapitel 12 kostnad för klimateffekter, 2016-04-01.

¹³ Ibid.

och ett förändrat nederbördsmonster påverkar samhället och miljön. Ytterligare komplicerande faktorer är att utsläppen av de växthusgaser som sker idag påverkar klimatet hundratals år i framtiden samt att trögheter i klimatsystemet gör att vi ännu inte sett den fulla effekten av de utsläpp som redan har skett.

Klimatet är ett s.k. kaotiskt system där vi måste räkna med att icke-lineära förlopp, tröskeleffekter och oväntade händelser och förlopp inträffar. De studier som ligger i det övre intervallet när det gäller skadekostnad använder i allmänhet en lägre diskonteringsränta i sina beräkningar och har i större utsträckning inkluderat risken för mycket allvarliga effekter i sina kalkyler. Jag menar att det finns starka skäl som talar för att användandet av nuvarande koldioxidskatt, som om den motsvarar skadekostnaden, innebär att skadekostnaden blir kraftigt underskattad. Utifrån detta resonemang om skadekostnad skulle en rimlig skattenivå utgå från det övre intervallet ovan, låt säga 5–10 kr per kg koldioxid multiplicerat med faktorn 1,9 för att också inkludera annan klimatpåverkan från flyget. Vi hamnar utifrån detta resonemang på en nivå på nära 10–20 kr. Det kan jämföras med cirka 2 kr som blir nivån om man multiplicerar nuvarande koldioxidskatt med faktorn 1,9.

Om man i stället för ett resonemang om vilken skattenivå som är rimlig utifrån att vi ska nå uppställda mål, så är det också uppenbart att nuvarande koldioxidskatt inte är tillräckligt hög. Det framgår både av Miljömålsberedningens utredning *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* (2016:47) och av Trafikverkets redovisning av regeringsuppdraget *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*. Enligt Trafikverkets prognos kommer vägtrafikens utsläpp endast att minska med några få miljoner ton koldioxid till 2050 med dagens beslutade styrmedel och åtgärder.¹⁴ Det räcker således inte med nuvarande koldioxidskatt och andra redan beslutade styrmedel. Om det är en skatt på flyg som ska minska klimatpåverkan från flyg så att vi når uppställda mål hamnar vi således även då på en skattenivå som är betydligt högre än nuvarande koldioxidskatt plus skatt för flygets övriga klimatpåverkan.

¹⁴ Trafikverket 2016, Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag Trafikverket Rapport 2016:111, se t.ex. fig. 3 sid. 20.

Ett tredje perspektiv för att bedöma vilken skattenivå som är rimlig är att utgå ifrån att inget trafikslag ska gynnas i förhållande till andra trafikslag. Då blir slutsatsen att även flyget bör betala koldioxidskatt (plus skatt för övrig klimatpåverkan) och moms på utrikes resor. Slutsatsen blir även utifrån det perspektivet att en flygskatt bör vara högre än nuvarande koldioxidskatt plus skatt för övriga klimatpåverkan.¹⁵

Utredningens skattenivå är för låg och inte rationellt motiverad

Utredningens val av skattenivå för Sverige och EU/EES-området motiveras utifrån att flyget ska bära en större del av sina klimatkostnader och att skatten därför bör ”i så hög grad som möjligt spegla en rimlig klimatvärdering för flygresor” (avsnitt 9.6). Utredningen framför också att det är viktigt att den inte sätts till en sådan nivå att det uppmuntrar till undvikandebeteende genom att resenärer väljer att flyga från andra länder där skatten är lägre eller där ingen skatt tas ut. Vidare skriver utredningen att för att skatten också ska ”vinna acceptans är det viktigt att skatten upplevs som rättvis och enkel att förstå” (avsnitt 9.6). Jag instämmer i allt detta men min slutsats beträffande rimliga skattenivåer avviker från utredningens. Utredningen anser att det utifrån ovanstående utgångspunkter samt en klimatvärdering baserad på nuvarande koldioxidskatt och den kortaste flygsträckan, Bromma – Visby, är rimligt med en skatt på 80 kr per avresande passagerare.¹⁶

För det första finns det som anförts ovan starka skäl som talar för att koldioxidskatten bör vara betydligt högre om den ska motsvara skadekostnaden. För det andra finns det inget rationellt skäl att utgå från den kortaste flygsträckan i Sverige. Visserligen skulle man då kunna hävda att det innebär att man undviker att överinternalisera skadekostnaden (om man antar att koldioxidskatten motsvarar skadekostnaden). Ingen flygsträcka skulle belastas med en högre klimatskatt än skadekostnaden. Men det skulle innebära att alla andra flygsträckor inte betalar en skatt som motsvarar

¹⁵ Jag har här valt att inte ta med den energiskatt som finns för diesel och bensin och som således vägfordon betalar då man kan hävda att den skatten är rimlig för att internalisera kostnader för bl.a. drift och underhåll av väginfrastruktur.

¹⁶ Enligt tabell 8.1 ligger klimatvärderingen på cirka 100 kr.

skadekostnaden och varför skulle det var bättre att underinternalisera än överinternalisera? Båda alternativen är samhällsekonomiskt lika ineffektiva. En rimligare utgångspunkt skulle vara att utgå ifrån den genomsnittliga längden på flyglinjer i Sverige. Då skulle skattenivån i stället bli i storleksordningen 200 kr, dvs på den nivå som jag föreslår. Nästa skattenivå som utredningen föreslår, 280 kr per avresande passagerare, motiverar utredningen på motsvarande sätt men utgår då från den kortaste flygresan utanför EU/EES-området vilket är den mellan Arlanda och St. Petersburg. Den tredje skattenivån, 430 kr, motiveras utifrån att den ligger på samma nivå som andra länder som genomfört en passagerarskatt.¹⁷ Att välja en skattenivå som andra länder redan har infört innebär inte att Sverige är drivande och ett föregångsland i klimatomställningen vilket regeringen har uttalat att Sverige ska vara.

Förslag till rimligare skattenivåer

Utifrån ovan nämnda skäl att införa skatt på flyg: (i) vi ska internalisera skadekostnaden för klimatpåverkan, (ii) vi ska se till att vi når beslutade mål och (iii) trafikslagen ska konkurrera på lika villkor, så borde skatten var på betydligt högre nivåer än vad som föreslås av utredningen. Att införa så höga skattenivåer som kan motiveras enligt ovan skulle dock med hög sannolikhet innebära att många resenärer skulle undvika skatten genom att resa från flygplatser utanför Sverige samt att de vid längre resor skulle välja att köpa en resa till en flygplats i ett land utan flygskatt och därifrån ytterligare en resa till slutmålet. Det skulle innebära att skattens klimatnytta skulle reduceras avsevärt eller i värsta fall bli negativ. Det är därför inte rimligt att ha en väldigt mycket högre skatt i Sverige än man har i andra länder.

Det som begränsar vilken skatt som kan eller bör tas ut är således inte vad som är skäligt utifrån skadekostnad, vad som krävs för måluppfyllelse eller utifrån att trafikslagen ska ges samma villkor. I stället begränsas den skattenivå som är rimlig att ta ut av möjligheten att undvika skatten. Min utgångspunkt blir således att föreslå en skatt som är så hög som möjligt utan att detta und-

¹⁷ Den skatt som Storbritannien har är dock högre och ligger i nivå med den jag föreslår.

vikandebeteende blir allt för vanligt förekommande. Var den nivå ligger är som utredningen skriver svårt att förutsäga. Mitt förslag är att man väljer nivåerna 200 kr, 500 kr och 1 000 kr för de tre skilda nivåerna för vilka utredningen föreslår 80 kr, 280 kr och 430 kr.¹⁸ Oavsett vilka nivåer som införs bör effekterna av dem följas upp för att bl.a. se om det på grund av bl.a. undvikandebeteende är nödvändigt att sänka nivåerna, om de kan ligga kvar eller om de kan höjas.

Utifrån utredningens egna analyser kan man också hävda att det finns skäl att föreslå högre skattenivåer än dem utredningen föreslår. De föreslagna nivåernas effekter på sysselsättningen bedöms av utredningen som mycket små och det går inte att utesluta att de sammantaget till och med har en svag positiv effekt. Det beror på att skatten leder till att vi kommer att spendera mer av våra pengar i Sverige i stället för utomlands och att svenska turister spenderar mer pengar utomlands än utländska turister i Sverige. För det internationella flygresandet blir det endast ett hack i den snabba tillväxtkurvan. Samtidigt är minskningen av flygets klimatpåverkan av de föreslagna nivåerna långt ifrån tillräcklig.

Ytterligare en aspekt som bör beaktas i sammanhanget är att priset för såväl utrikes som inrikes flygresor har sjunkit de senaste 15 åren med cirka 10 procent. Det innebär att även om man lägger till den skattenivå på 80 kronor som utredningen föreslår för inrikes resor och för resor inom EU/EES-området så har priset för dessa resor sjunkit under de senaste 15 åren.

Vid bedömningen av vad som är en rimlig skattenivå skulle jag också kunnat beakta vad som kan bedömas som politiskt möjligt att genomföra. Vad som är politiskt möjligt kan snabbt ändras och jag har valt att inte beakta detta.

¹⁸ Som framgår av tabell 8.2 i utredningen skulle klimatkostnaden hamna på 2 000–2 500 kr för en resa till New York och kring 3 000 kr för en resa till Bangkok om man utgår från närvarande koldioxidskatt. Utgår man ifrån det övre intervallet av vad skadekostnaden för 1 kg koldioxid värderats till, 5–10 kr, blir skadekostnaden för en resa till Bangkok 15 000–30 000 kr.

Andra styrmedel

En passagerarskatt är på intet sätt ett idealt styrmedel för att minska klimatpåverkan från flyget. Tyvärr är Sverige förhindrad av EU-direktiv och av Chicago-konventionen att införa en koldioxid-skatt eller bränsleskatt. Sådana skatter skulle styra mot energi-effektivitet och användandet av andra fossilfria drivmedel. Det är rimligt att anta att de länder som infört en passagerarskatt, helt eller delvis av klimatskäl önskar att det var möjligt med en mer klimatstyrande skatt. Det innebär att för varje nytt land som inför styrmedel för minskad klimatpåverkan från flyget närmar vi oss möjligheten till ett effektivt styrmedel på EU-nivå och på global nivå. Här finns det möjligheter för regeringen att bilda allianser för att driva den frågan internationellt. I väntan på ett effektivt styrmedel¹⁹ på global nivå eller på EU-nivå bör ingen sten ligga orörd. I stället bör alla möjligheter som presenteras av utredningen undersökas vidare.

¹⁹ Det beslut som fattades av FN:s organisation för civilflyg av ICAO den 6:e oktober är positivt men varken tillräckligt kraftfullt eller börjar gälla tillräckligt snabbt.

Kommittédirektiv 2015:106

Skatt på flygresor

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015.

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska minska, vilket kan bidra till att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur leder till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan. Skatten bör också uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. Skattens utformning ska samverka med de närings-, transport- och regionalpolitiska målen om bl.a. jobb, tillgänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet.

Skatt på flygresor finns i vissa andra medlemsstater inom EU. Utredaren ska analysera uppbyggnaden och utformningen av modeller för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. Utredaren ska också analysera de medlemsstater som har haft men avskaffat flygskatt eller undersökt men valt att inte införa flygskatt. Samtliga analyser ska göras utifrån ett samhällsekonomiskt, juridiskt, offentligfinansiellt, miljömässigt och administrativt perspektiv. En grundläggande utgångspunkt är att skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras. Utredaren ska utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 vol. 1, avsnitt 6.33) anges att olika metoder ska undersökas för att få flyget att i högre utsträckning bära sina egna klimatkostnader. I propositionen anges att det bör utredas hur en skatt på flygresor ska kunna utformas, att samordning då bör ske med EU:s system för handel med utsläppsrätter och att en skatt på flygresor bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ som i sin tur leder till minskade koldioxidutsläpp och mindre klimatpåverkan.

Tidigare lagstiftning på området

Luftfarten i Sverige har varit föremål för indirekt beskattning vid ett antal tillfällen. En särskild skatt på charterresor infördes 1978. Skatten togs ut enligt lagen (1978:144) om skatt på vissa resor. Från den 1 juni 1986 var skattesatsen 300 kr per passagerare som fyllt 12 år. Vid införandet angavs att den indirekta beskattning som ligger i priset för semestervistelser i Sverige är avsevärt högre än vad som är fallet i de flesta länder. En skatt på turistresor till utlandet kunde därför ses som ett sätt att något minska den konkurrensnackdel som den inhemska turistnäringen hade i fråga om svenskers val av semesterort (prop. 1977/78:98 s. 8). Skatten avskaffades emellertid 1993 då den ansågs vara diskriminerande gentemot flyget och i synnerhet charterflyget. Ur ett internationellt perspektiv ansågs skatten på ett otillbörligt sett gynna inhemsk turism. EURättsligt ansågs det inte heller möjligt att behålla skatten, åtminstone inte för resor inom unionen.

Under perioden 1 mars 1989–31 december 1996 fanns även en miljöskatt på inrikesflyg. Skatten togs ut enligt lagen (1988:1567) om miljöskatt på inrikes flygtrafik och baserades på uppgifter om bränsleförbrukning och utsläpp av kolväten och kväveoxider från den aktuella flygplanstypen under en genomsnittlig flygsträcka. EU-domstolen konstaterade emellertid i ett avgörande (mål C-346/97, Braathens Sverige och Riksskatteverket, REG 1999 I-3419) att miljöskatten var en skatt på bränsleförbrukning, vilket stred mot det då gällande mineraloljedirektivet (numera ersatt av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturerad av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, förkortat energiskattedirektivet). EU-domstolen fast-

slog också att även om skatten inte togs ut på bränsleförbrukningen i sig fanns ett direkt och oskiljbart samband mellan bränsleförbrukningen och de förorenande ämnen som släpps ut vid denna förbrukning. Domen ledde till att Sverige tvingades betala tillbaka skatt som tagits ut efter EU-inträdet.

Under våren 2006 fattade riksdagen beslut om att införa lagen (2006:909) om skatt på flygresor. Skatten var schablonmässigt utformad och skulle tas ut med vissa belopp per passagerare. Lagen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämde. Ikraftträdandebestämmelsen behövdes för att flygningar till och från vissa orter var undantagna från beskattning på ett sätt som kräver statsstödsgodkännande från EU-kommissionen innan lagen får sättas i kraft. Den dåvarande regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 volym 1) att lagen skulle utgå och riksdagen beslutade i enlighet med detta.

Flyg inom EES omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter

Flyg med både ankomst och avgång inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS. Flyg med avgång inom EES men ankomst utanför EES eller omvänt undantas från EU ETS fram till och med 2016. Även vissa flygningar som sker helt inom EES är undantagna, till exempel räddningsflyg och militärflyg eller flyg som släpper ut mindre än en viss specificerad mängd koldioxid per år.

Verksamhetsutövarna av flygverksamhet som omfattas av EU ETS måste redovisa sina utsläpp av koldioxid samt överlämna utsläppsrätter motsvarande de utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som verksamheten orsakat. Därmed omfattas dessa flyg redan av ett ekonomiskt styrmedel som syftar till att minska utsläppen av koldioxid. Dock omfattar EU ETS inte flygets klimatpåverkan från annat än koldioxid. Bestämmelser om handelssystemet finns i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

Energiskattedirektivet

Enligt energiskattedirektivet ska medlemsstaterna bevilja skattebefrielse för flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg, se närmare artikel 14.1.b. Medlemsstaterna har dock möjlighet att beskatta bränsle som används för inrikesflyg. Genom bilaterala avtal kan medlemsstaterna inom EU också komma överens om att beskatta bränsle som används för flyg inom unionen. Energiskattedirektivet tillåter emellertid inte beskattning av flygbränsle i flygplan som går till tredjeland.

De bränslen som förbrukas i flygplan är huvudsakligen flygfotogen och flygbensin. I Sverige gäller att båda dessa bränslen är mervärdesskattebefriade. Om flygplanet används för annat än privat ändamål, är bränslet också befriat från energikoldioxid- och svavelskatt. Som nämnts ovan bör det beaktas att en skatt som direkt eller indirekt kopplas till förbrukning av bränsle kan strida mot EU-rätten, om skatten belastar internationella flygningar eller flygningar inom EU. Likaså torde en skatt baserad på prestanda beträffande energianvändning och emissioner bedömas som en skatt på flygbränsle.

EU:s statsstödsregler

Möjligheten att nationellt fritt utforma bestämmelser som innebär att flygresor beskattas begränsas av de regler om statligt stöd som finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. För att det ska vara fråga om statligt stöd ska fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet ska

- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
- snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

En skatt på en viss verksamhet kan innebära att statligt stöd anses utgivet till konkurrerande verksamheter som inte omfattas av skatten. Dessutom kan undantag från skatten innebära statligt stöd. Huvudprincipen är att allt offentligt stöd till näringslivet är

förbjudet och ska anmälas till EU-kommissionen för godkännande. Det finns dock ett antal undantag och ett stöd kan också efter prövning av EU-kommissionen bedömas vara förenligt med den inre marknaden. Godkännanden beviljas för en viss tid och förutsätter vanligen detaljerad rapportering till EU-kommissionen. En sådan process är dels tidskrävande, dels finns risk för att godkännande inte ges.

En skatt på flygresor för att minska flygets klimatpåverkan och bidra till att uppnå miljömål

En skatt på flygresor kan bidra till att minska flygets klimatpåverkan. Därmed kan en skatt på flygresor medverka till att uppfylla miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är centrala för att uppfylla klimatmål och avgörande för att minska vår miljö- och klimatpåverkan.

En viktig utgångspunkt för ekonomiska styrmedel på miljöområdet är att de i möjligaste mån ska vara kostnadseffektiva, teknikneutrala, enkla att administrera och utformas så att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan. Om principen om att förorenaren ska betala iakttas, kommer individer och företag att beakta miljöeffekter i högre grad i sitt val av transporter, vilket i sin tur innebär att transportsektorns miljöpåverkan minskar.

De flesta flygresor inom EES omfattas, som framgår ovan, redan av EU:s system för handel med utsläppsrätter, vilket innebär att klimatpåverkan från dessa flyg till viss del prissätts inom handelssystemet.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och lämna förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas. Syftet är att flygets klimatpåverkan ska minska, vilket innebär att flyget kan bidra till att nå miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Genom en skatt på flygresor kan flyget i högre grad bära sina kostnader för samhällsekonomin, framför allt i form av klimatkostnader. Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur leder till mindre koldioxidutsläpp och mindre klimatpåverkan. Utredaren bör också

undersöka om skatten kan utformas på ett sådant sätt att den även uppmuntrar flyget till effektivare transporter och minskad klimatpåverkan. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationsmål och är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås. Enligt det svenska transportpolitiska hänsynsmålet ska transportsystemets utformning bl.a. bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.

Skattens utformning ska samverka med de mål som finns för närings-, transport- och regionalpolitik. Målen för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. De transportpolitiska målen är indelade i funktions- och hänsynsmål med det övergripande målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Funktionsmålet för tillgänglighet innebär bl.a. att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Hänsynsmålet säkerhet, miljö och hälsa innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas, eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Vidare är målen för den regionala tillväxtpolitiken att ge utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.

En grundläggande utgångspunkt är att den föreslagna skatten ska vara förenlig med unionsrätten. Vid konstruktionen av skatten bör därför särskilt beaktas eventuella konfliktytor som kan uppstå i förhållande till energiskattedirektivet, särskilt när det gäller beskattning av flygbränsle. Enligt energiskattedirektivet är det enbart möjligt att beskatta flygbränsle för inrikesflygningar och för flygningar mellan olika EU-medlemsstater som slutit bilaterala avtal om detta. Skattens utformning i förhållande till EU:s statsstödsregler ska särskilt analyseras.

Utredaren ska även beakta eventuella begränsningar som följer av Chicagokonventionen från år 1944 och de till konventionen hörande annexen samt de bilaterala luftfartsavtal (Air Services Agreements) som Sverige har ingått med tredjeland. Av särskild vikt är förhållandet mellan en skatt på flygresor och den förhandling inom ICAO (International Civil Aviation Organisation) om ett globalt handelssystem som pågår. Utredaren ska därför ta del av delrapporter från denna förhandling och relevanta slutsatser i frågan från ICAO:s generalförsamling hösten 2016. Eventuella bestämmelser om skatt på flygresor ska inte heller stå i strid med Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utifrån de förutsättningar som ges av energiskattedirektivet och övrig unionsrätt ska utredaren lämna förslag på skattepliktens omfattning, vem som ska vara skattskyldig samt när skattskyldigheten ska inträda.

Vidare ska utredaren lämna förslag på skattenivåer. I detta arbete ska flygets roll för att bidra till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beaktas. Tillgänglig kunskap och forskning kring flygets kostnader för samhället, särskilt klimatkostnader, ska beaktas för att principen om att förorenaren ska betala i högre utsträckning ska iakttas. Hänsyn ska tas till att de flesta flygresor inom EES redan omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Vid utformningen av förslaget till flygskatt ska eventuella effekter på avledning av trafik till flygplatser i andra länder beaktas, liksom behovet av att väl fungerande och tillgängliga transporter i hela landet tillgodoses.

Transportstyrelsen tar ut en s.k. myndighetsavgift inom luftfartsområdet (1 kap. 4–6 §§ Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter inom luftfartsområdet, TSFS 2015:46). Avgiften tas ut per avresande passagerare från svenska flygplatser. Utredaren ska bedöma om myndighetsavgiften bör avskaffas i samband med det eventuella införandet av en skatt på flygresor.

Förslaget ska utformas så att såväl företagens kostnader som kostnader för den statliga administrationen kan hållas så låga som möjligt. Skatt på flygresor finns i olika former i andra medlemsstater, bl.a. i Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Utredaren ska analysera uppbyggnaden och utformningen av modellerna för uttag av flygskatt i andra medlemsstater. Utredaren ska också analysera medlemsstater som haft någon form av flygskatt men avskaffat denna, liksom de som undersökt möjligheterna

att införa flygskatt men valt att inte införa en sådan skatt. Utredaren ska bedöma vilken relevans erfarenheterna från andra medlemsstater har för svenska förhållanden.

Utredaren bör även ta del av eventuella andra pågående arbeten om ekonomiska eller andra former av styrmedel på området.

Införande av en skatt på flygresor förutsätter att ny lagstiftning tas fram. Utredaren ska därför ta fram nödvändiga författningsförslag.

En skatt på flygresor måste samverka med andra miljöåtgärder för att nå målet Begränsad klimatpåverkan. Utredaren ska därför beskriva andra åtgärder som kan vara ändamålsenliga för att uppnå målet som t.ex. metoder som stimulerar användning av biobränslen i flyg, energieffektivisering och teknikutveckling.

Konsekvensbeskrivningar

Samtliga förslag ska åtföljas av en konsekvensanalys enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De samhällsekonomiska konsekvenserna ska belysas, däribland särskilt

- förslagets effekter på miljön, särskilt klimatpåverkan på svensk, EU och global nivå samt annan miljöpåverkan,
- effekter på transportpolitikens mål,
- effekter för företagen, särskilt administrativa kostnader och effekter för små och medelstora företag i hela landet,
- effekter för näringslivets konkurrenskraft, bl.a. lokalisering, innovation, turism och möjligheter till export och import,
- effekter för konsumenter,
- offentligfinansiella effekter,
- trafikmässiga effekter, däribland effekter på avledning av flygtrafik till andra länder och överflyttning till andra trafikslag,
- effekter för Sveriges icke statliga regionala flygplatser respektive statliga flygplatser och eventuella konsekvenser för gles- och landsbygd i termer av tillgänglighet och tillväxt,

- effekter för olika sektorer och hur hänsyn säkerställs gällande regionalpolitiska tillväxtperspektiv,
- administrativa och andra kostnader för berörda myndigheter, inklusive de finansiella konsekvenserna för Transportstyrelsen av ett eventuellt avskaffande av myndighetsavgiften,
- effekter för domstolarna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Skatteverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och andra berörda myndigheter. Utredaren bör dessutom föra en dialog med regionalt utvecklingsansvariga, relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färrer i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Föresattningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. Ju.

83. En svensk flygskatt. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattnings av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]

Skatt på finansiell verksamhet. [76]

Ordning och reda i välfärden. [78]

En svensk flygskatt. [83]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]
Ett modernare utskönningsförfarande. [81]
En översyn av lagstiftningen
om företagsbot. [82]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. [80]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder

– en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

En gymnasieutbildning för alla

– åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]



12

Information om nämndens deltagande i
internationella nätverk

RUN/69/2017

2017-01-31

Regionala utvecklingsförvaltningen
Camilla Randström

Tfn: 070-223 29 46

E-post: camilla.randstrom@regionjh.se

RUN/69/2017

Information om nämndens deltagande i internationella nätverk

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden är engagerade i följande internationella nätverk:

- Mittnordenkommittén, en av Nordiska ministerrådets gränskommittéer. Nätverk för nordisk samverkan som arbetar med öst-västliga kommunikationer, kultur, bioekonomi, landsbygdsutveckling och social innovation samt social hållbarhet. Övriga medlemmar är Sör- och Nord-Trøndelag, Västernorrland samt Österbotten. Ledamöter är Margareta Winberg (s), Thomas Hägg (s), Thomas Gutke (m), Gunnar Hjelm (m) och Can Savran (c). Tjänstemannastöd är: Anna Omberg/Camilla Randström (internationell strateg), Göran Hallman (folkhälsopolitisk strateg), Gunnar Fackel (miljöstrateg) och Jan Molde (infrastrukturstrateg).
- Environmental Conference of the Regions of Europe (ENCORE), ett av Europas största miljönätverk för påverkan av EU:s miljöpolitik. Ledamot är Robert Uitto (s) och tjänstemannastöd är Gunnar Fackel (miljöstrateg).
- European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning (EARLALL), ett nätverk för livslångt lärande där Robert Uitto (s) är ledamot och Håkan Lundmark tjänstemannastöd (strateg välfärd, klimat och kompetens).
- Assembly of European Regions (AER), ett paneuropeiskt nätverk som inte enbart samlar EU-länder. AER har tre kommittéer och vi är med i kommitté 1, ekonomi och regional utveckling där Robert Uitto (s) och Susanné Wallner (m) är ledamöter. Anton Hammar (s) och Thomas Andersson (c) är ledamöter i AER:s generalförsamling. Internationell strateg är tjänsteman i samtliga AER-sammanslutningar.
- Europaforum Norra Sverige (EFNS), samlar Sveriges fyra nordligaste regioner i syfte att påverka EU-politik som ofta påverkar regionerna på ett likartat sätt. EFNS har 12 politiska rapportörer, tre från respektive region. Rapportörer från Jämtland Härjedalens är Robert Uitto (s), Gunnar Hjelm (m) och Thomas Andersson (c). Tjänstemannastöd inom EFNS fokusområden är: Anna Omberg/Camilla Randström (sammanhållningspolitik), Gunnar Fackel (energi, miljö, klimat), Erik-Widar Andersson (FoI och näringslivspolitik) samt Jan Molde (infrastruktur).

- Northern Sparsely Populated Areas (NSPA), är en förlängning av EFNS och det som gör att forumet har en internationell koppling. I NSPA ingår de nordligaste regionerna i Sverige, Norge och Finland. Syftet är detsamma som inom EFNS, att påverka EU-politik som rör våra regioner. Robert Uitto (s) är ersättare i NSPA.

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet har tagit del av informationen, ställt frågor och fått svar.

Utdrag till

Internationell strateg.



13

Svar på remiss av betänkande
Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet (SOU 2016:72)

RUN/611/2016

2017-02-03

Erik Noaksson
Örjan Berglund
Sven Winemark

RUN/611/2016

Svar på remiss av betänkande Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet (SOU 2016:72)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet ”Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet”, SOU 2016:72. Remissvar ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 28 februari 2017.

Regeringen lämnade i februari 2015 i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag till en utredning om hur Utveckling av innovations- och entreprenörskapet i Sverige (Dir. 2015:10) kan utformas utifrån fem tematiska områden; (1) Ramvilkorens påverkan på entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga; (2) Företagsrekonstruktion och förutsättningar för en andra chans; (3) Samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet; (4) Rörlighet, ökad samverkan samt ökat nyttiggörande av forskningsresultat; (5) Förmågan att möta samhällsutmaningar.

Utredningen, som presenterades i oktober 2016, är i många stycken mycket välskriven och innehåller flera bra inslag, bla. ökat fokus på ”kunskapsomvandlande” åtgärder med fokus på entreprenören/innovatören samt fokusering på de tre för Sverige mest relevanta målen inom FNs 17 globala hållbarhetsmål kopplat till Agenda 2030.

Vi kan konstatera att Region Jämtland Härjedalen på de flesta områden utredningen diskuterar ligger i absolut framkant med ett innovations- och entreprenörskapsprogram fokuserat på att skapa ett tillitsfullt innovationssystem fokuserat på kreativa miljöer, digitalt samskapande, cirkulär ekonomi samt distansoberoende tjänste- och produktutveckling inom hälso- och sjukvården mm. utifrån det mycket starka entreprenörskap och småföretagande som kännetecknar Region Jämtland Härjedalens näringsliv och dess innevånare.

Utredningens stor problem är det uttalade starka fokus på urban stadsutveckling och urbanisering som genomsyrar många av de förslag som läggs, med minimalt beaktande av det regionala landsbygdsperspektivets styrkor, möjligheter och attraktionskraft. Detta är en svaghet som vi bemöter i sak i vårt remissyttrande.

Betänkandet ”Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet”, SOU 2016:72

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/10/sou-201672/>

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslår regionala utvecklingsnämnden

Svar på remiss skickas till Näringsdepartementet enligt upprättat förslag.

Anders Byström

Förvaltningschef

Martina Lundholm
Områdeschef
Näringslivsenheten

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.

2017-02-03

Erik Noaksson
Örjan Berglund

RUN/611/2016

Förslag till

Yttrande över betänkandet "Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet", SOU 2016:72

Ärendebeskrivning

Sammanfattande synpunkter

Region Jämtland Härjedalen välkomnar utredningen, men bedömer att den har ett alldeles för snävt perspektiv och i stort missar landsbygdens fördelar och möjligheter till företagande, entreprenörs- och innovationsutveckling, med mycket kraftig slagsida på urbanisering och urban stadsutveckling som rådande ideal och tillväxtmodell.

Regionen anser att utredningen på detta område kraftigt talar emot sina egna resonemang kring ökat fokus på "kunskapsomvandlande åtgärder" med individens förutsättningar i fokus. I detta avseende vet vi att de entreprenöriella förutsättningarna på flertalet punkter som utredningen berör ex. boende, livskvalitet, miljö, attraktivitet, säkerhet och kvalitet på välfärdstjänster mm. är mycket bättre utanför de stora städerna idag än det omvända. I Region Jämtland Härjedalen ser vi en trend att ex. IT-företag flyttar till vår region, därför att ovanstående "samhällsfunktioner" är så viktiga och starkt begränsade i ex. Stockholm, Göteborg och Malmö, precis så som utredningen själva konstaterar. Denna trend förstärker bilden av det starka småföretagande som idag redan finns i Region Jämtland Härjedalen och som fortsatt kommer stärkas i takt med ökad bredbandsuppbbyggnad och digitalisering av varor och tjänster som skapar ett distansoberoende företagande vi tidigare inte har sett eller upplevt.

Regionen anser därför att de aspekter som bland annat förs fram om;

- Fokus på “migration och urbanisering” - istället för “migration och innovationsutveckling i hela Sverige” utifrån vår globalt unika livskvalitet och attraktivitet
- Eventuell utjämning av det regionala 1.1-anslaget - till nackdel för ex. Jämtland, Norrbotten och Västerbotten (och en oförståelse av vad dessa medel är till för)
- Minskat antal domstolar för att hantera företagsrekonstruktioner mm.
- Favoritiserande av sk. “möjlighetsbaserade entreprenöriella företag” versus sk. livsstils- eller nödvändighetsföretag - trots de synnerligen goda exempel som finns på landsbygden, men kanske inte i storstaden!

är i mycket kraftig kontrast till det stöd för ökat entreprenörs- och innovationsutveckling som staten vill se i hela Sverige och som de statliga stödet just är ämnat för att stödja och kompensera för utifrån de specifika kapital, marknads- eller platsberoende hinder som ibland föreligger. För Region Jämtland Härjedalen handlar detta framförallt om stöd för att överbrygga initiala hinder map långa transporter och brist på riskvilligt kapital, framförallt i tidiga skeenden och av privat natur.

Region Jämtland Härjedalen instämmer i utredningens bedömning att ökat fokus på “kunskapsomvandlande” åtgärder med fokus på att stärka entreprenören/innovatören är mycket viktiga och bör fortsatt främjas enligt flertalet av de förslag som är lagda och överlag är mycket välformulerade. Att detta fokus utgår från Sveriges komparativa fördelar utifrån Agenda 2030 samt FNs 17 globala hållbarhetsmål tycker vi generellt är mycket bra.

Bakgrund

Region Jämtland Härjedalen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet ”Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet, SOU 2016:72. Remissvar ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 28 februari 2017.

Regeringen lämnade i februari 2015 i uppdrag till en särskild utredare att lämna förslag till en

utredning om hur Utveckling av innovations- och entreprenörskapet i Sverige (Dir. 2015:10) kan utformas utifrån fem tematiska områden; (1) Ramvilkorens påverkan på entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga; (2) Företagsrekonstruktion och förutsättningar för en andra chans; (3) Samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet; (4) Rörlighet, ökad samverkan samt ökat nyttiggörande av forskningsresultat; (5) Förmågan att möta samhällsutmaningar.

Utredningen, som presenterades i oktober 2016, är i många stycken mycket välskriven och innehåller flera bra inslag, bla. ökat fokus på "kunskapsomvandlande" åtgärder med fokus på entreprenören/innovatören, fokusering på de tre för Sverige mest relevanta målen inom Agenda 2030 samt FNs 17 globala hållbarhetsmål (hälsa, vård och omsorg; migration och urbanisering; klimat, miljö och energifrågor).

Vi kan konstatera att Region Jämtland Härjedalen på de flesta områden utredningen diskuterar ligger i absolut framkant med ett innovations- och entreprenörskapsprogram fokuserat på att skapa ett tillitsfullt innovationssystem fokuserat på kreativa miljöer, digitalt samskapande, cirkulär ekonomi samt distansoberoende tjänste- och produktutveckling inom hälso- och sjukvården mm. utifrån det mycket starka entreprenörskap och småföretagande som kännetecknar Region Jämtland Härjedalens näringsliv.

Utredningens stor problem är det uttalade starka fokus på urban stadsutveckling och urbanisering som genomsyrar många av de förslag som läggs, med minimalt beaktande av det regionala landsbygdsperspektivet. Detta är en svaghet som vi bemöter i sak i vårt remissyttrande nedan.

Synpunkterna diskuterar relevanta aspekter för Region Jämtland Härjedalen i ett landsbygdsperspektiv utifrån utredningens sju huvudkapitel; (1) Det svenska innovations- och entreprenörskapsklimatet; (2) Värld i förändring - hur väl anpassade är de svenska ramvillkoren; (3) Hur kan livskraftiga företag i ekonomisk kris ges en andra chans?; (4) Samhällsutmaningar måste mötas med entreprenörskap och innovation; (5) Kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovation; (6) Hur främja den entreprenöriella dynamiken?; (7) Konsekvensbeskrivning.

Synpunkter

Kapitel 1

Region Jämtland Härjedalen stödjer resonemangen kring vikten av att öka fokus på det “kunskapsomvandlande benet”. Regionen har ett blomstrande småföretagande byggt av entreprenörer och innovatörer som företrädesvis inte har sin bakgrund i våra akademiska miljöer. Regionens företag har inte heller den storlek och struktur som innefattar “in-house” avdelningar för R&D/FoU. Följaktligen blir index mätt som FoU-investeringar som del av BRP/BNP mycket låga vilket har utgjort en återkommande diskussion vid utvärderingar och analys av effektiviteten på ex. statliga stöd.

Ett ökat fokus på betydelsen av “förändringsagentens/kunskapsomvandlarens” eller innovatörens roll i att skapa nytta av kunskap välkomnar vi därför starkt och hoppas att det ska leda till en fruktbar utveckling av bättre indikatorer för att mäta nyttan av offentliga insatser i vårt regionala innovationsstödsystem.

Vi värjer dock oss kraftigt mot resonemanget att vissa företag per definition skulle vara mindre innovativa än andra enligt synen att i “levebröds- och nödvändighetsföretag finns det sällan någon ambition att bidra till förändring, förnyelse eller tillväxt” (sid 43). Detta stämmer mycket sällan i bilden av Region Jämtland Härjedalens småföretagare i lands- och glesbygd.

Ett synnerligen gott exempel är Börtnans Fjällvattenfisk AB, som skulle kunna definieras enligt ovan, där man har en oerhört stark och stabil utveckling vilket skapar 4-6 helårsarbeten i en liten fjällby baserat på att man hållbart odlar och förädlar ca 10 ton ädelfisk per anställd. Jämfört med liknande större fiskodlingsföretag med högre omsättning och antal anställda, enligt utredningen sk. “möjlighetsbaserade entreprenöriella företag”, så klår Börtnans Fjällvattenfisk dessa med hästlängder utifrån sin innovativa modell för lokal förädling och hållbart odlande av fisk. Det finns inget liknande företag idag med en kvot på 10 ton fisk per heltidsanställd inom denna bransch - något som detta bolag har kunnat utveckla utifrån sitt unika innovativa driv och kunnande i Sveriges glesbygd!

För att långsiktigt kunna starta och utveckla fler lokala/regional SME likt Börtnans Fjällvattenfisk AB kan stöd krävas initialt för att ex. kompensera för de långa avstånd till marknader, eller brist på riskvilligt kapital, som storstadsregionerna inte upplever.

Resonemanget kring implikationer för den ekonomiska politiken som utredningen gör (sid 55) ex. “I dessa processer är nyetablering, företagstillväxt och utslagning av företag typiska inslag. Kunskap och kommersialisering sker i dynamiskt adaptiva system präglad av kontinuerligt lärande och återkopplingar mellan olika aktörer”....”ekonomin ständigt i rörelse, ständigt utsatt för omvandlingstryck”. “Statens främsta uppgift blir att tillhandahålla generella

villkor - incitaments- och infrastrukturer, rättssystem mm. - som främjar entreprenörskap och innovation”.

Det är ju just detta som vårt regionala 1.1-anslag finns till för att överbrygga, nämligen de speciella omständigheter som ett företagande i landsbygd, från tid till annan, har ex. längre transporter och mindre tillgång till riskvilligt kapital ffa av privat karaktär för SME (små och medelstora företag). Vi vill här även lyfta den centrala roll som EU's främjarpolitik har genom att ”Selektiva företagars stöd kan godtas inom EU om det syftar till att utveckla mindre gynnade regioner, främja små och medelstora företag, forskning, utveckling och innovation, utbildning, sysselsättning eller kultur, eller skydda miljön” (sid 63) och som vi förutsätter att utredaren inte har för avsikt att vilja ändra på.

Kapitel 2 - Sammanfattande synpunkter

Region Jämtland Härjedalen stödjer generellt utredningens ansats i att utgå ifrån FNs 17 globala mål för hållbar utveckling (ekonomiska, sociala och miljö) kopplade till 2030 agendan för att mejsla fram de komparativa styrkeområden som Sverige globalt kan tänkas ha. Vi delar utredningens slutsats om att betydande styrkor bör finnas inom hälso- och sjukvård, cirkulär ekonomi samt migration och urbanisering. Den sistnämnda dock med ett mycket starkt förbehåll på landsbygdsutveckling, utifrån landsbygdens komparativa fördelar på mjuka värden såsom livskvalitet och attraktivitet (boende, miljöfaktorer, säkerhet och kvalitet på välfärdstjänster). Dessa kärnstyrkor talar starkt för att sätta ett mycket högre fokus på landsbygdsutveckling, utanför våra urbana miljöer, eftersom det sannolikt är mycket mer kostnadseffektivt ur ett entreprenörs- och innovationsperspektiv med fokus på kunskapsomvandlande åtgärder fokuserade på individen enligt utredningens egna slutsatser.

2.3.6

Vi finner resonemang och förslag under 2.3.6. som synnerligen trångsynta och dåligt underbyggda utifrån att “Innovation sker främst i täta miljöer - städerna - ofta karaktäriserade av en betydande rörlighet och interaktion mellan individer och företag”. Vi ställer oss frågan ifall utredaren har någon som helst erfarenhet av livet utanför “tullarna”. Vi finner det något udda att en utredare så tydligt väljer att resonera emot sina egna slutsatser och referenser om vad som är grundläggande faktorer för lokalisering av entreprenörskap och innovationer enligt eget citat nedan;

“Kombinationen av tillgång på humankapital, kompetent riskkapital, investeringar och livskvalitet (boende, miljöfaktorer, säkerhet och kvalitet på välfärdstjänster) kan förväntas

komma att styra lokaliseringen av entreprenörskap, teknikutveckling och innovation i allt högre grad (Moretti 2012)” (sid 66).

Region Jämtland Härjedalen har i dessa avseenden utmärkta förutsättningar för att ytterligare stärka och utveckla ett redan blomstrande näringsliv byggt av småföretag och en exceptionellt stark entreprenörskapsanda. Vi välkomnar alla hit, bort från storstadsregionernas växtvärk och bostadsbrist.

Kapitel 3

Utredningen kommer med en rad förslag hur livskraftiga företag i ekonomisk kris kan ges en andra chans. Regionen ställer sig bakom alla förslagen, förutom det följd förslag som skulle innebära en reduktion av antalet domstolar som har att hantera rekonstruktionsärenden.

Regionen ser mycket positivt på frågeställning hur livskraftiga företag i ekonomisk kris kan ges en andra chans. Att ta tillvara på entreprenörer och entreprenörskap är att ge företag/företagare ytterligare chanser när företagsverksamheten på något sätt har misslyckats. En initial förändring som då måste till, såväl hos företagare som samhället i stort, är att ändra den negativa attityd som tyvärr finns till ett företags/företagares ev. tidigare misslyckanden. Det är därför viktigt att hitta åtgärder som möjliggör en fortsatt företagargärning och som i sin förlängning ändrar samhällets attityder. Det handlar om åtgärder som görs genom lagstiftning, information och kunskapsspridning. För att åstadkomma förändringar har utredningen föreslagit ett antal åtgärder.

3:2

Förslaget är att det behövs tillsätta en utredning om det skatterättsliga företrädaransvaret (3.2). Regionen instämmer i utredningens syn på att företrädaransvaret måste ses över. Särskilt då det är en viktig faktor bland de åtgärder som måste till för att en entreprenör ska kunna fortsätta att vara verksam.

3:4

Åtgärden syftar till att se över konstruktionen bakom kreditföretagens rating system och specifika rating vid offentlig upphandling som kan försvåra en andra chans.

Behovet att förändra inställningen till och nyttjandet av de ratingsystem som kreditföretagen använder sig av är viktigt bland offentliga inköpare, då det kan vara en faktor som diskvalificerar företag vid upphandling (3.4). Framför allt mindre företag har ofta inte den rating som upphandlarna har ställt som krav i sin upphandling då dessa system används. Detsamma gäller nyligen rekonstruerade företag. Regionen anser, liksom utredaren, att Upphandlingsmyndigheten bör därför få i uppdrag att ta fram en handledning till hur krav på finansiell stabilitet bland leverantörer till offentlig sektor ska hanteras.

3:5

Förslag på införandet av ett separat ackord samt att gäldenären och borgenärerna ska ha möjlighet att träffa en särskild uppgörelse, s.k. utvidgat ackord.

Inom ramen för behovet av en reformerad rekonstruktionslagstiftning föreslås dels ett enklare förfarande – separat ackord, dels införandet av ett nytt instrument – utvidgat ackord (3.5). Åtgärderna syftar till att förenkla, förbilla och snabba på de insatser som ska till för att öka möjligheterna och motivationen att rekonstruera ett företag framför att använda konkursalternativet. Det är åtgärder som direkt påverkar en företagares möjligheter till fortsatt verksamhet trots att företaget ekonomiskt varit utsatt för svårigheter. Regionen ställer sig bakom dessa förslag.

3.6.1

Förslag - att genom information öka kunskapen om möjligheterna till företagsrekonstruktion.

Att skapa bättre information gällande möjligheterna till företagsrekonstruktioner (3.6.1) instämmer Region Jämtland Härjedalen i. Det handlar dock inte bara om statliga myndigheters möjligheter till förbättring utan även hos företagens intresseorganisationer likväl som de kommunala näringslivskontoren.

3:6.2

Förslag - Företagsrekonstruktionerna koncentreras till färre domstolar

Förslaget om att företagsrekonstruktioner ska koncentreras till färre domstolar (3.6.2) delas inte av Region Jämtland Härjedalen!

De övriga åtgärder som föreslås syftar till att markant öka att antalet företag i kris väljer att genomgå en företagsrekonstruktion framför konkursalternativet. Då borde underlaget för att behålla dagens ordning med att de domstolar som idag hanterar dessa ärenden få göra detta även fortsättningsvis. En faktor som också måste beaktas är att en koncentration till färre domstolar kommer att innebära ökade kostnader för företagen, längre och mer miljöbelastande resor etc.

Förslaget synes följa det mönster som sker/har skett inom bankvärlden, en koncentration av beslutskompetensen till färre nivåer/orter, vilket enligt vår erfarenhet har varit till förfång särskilt för mer perifera företag i landsbygden.

Kapitel 4

Region Jämtland Härjedalen stödjer fokuseringen på de tre områdena hälsa, vård och omsorg; migration och urbanisering; klimat, miljö och energifrågor, med förbehåll för urbaniseringsfokuset som bör vridas att fokusera på den "kunskapsomvandlande" individens behov av livskvalitet, miljö och attraktiva livsmiljöer vilka, i många fall, företrädesvis återfinns utanför våra urbana städer i lands- och glesbygd idag.

Inom området hälsa och sjukvård bejakar vi en fokusering på ökat stöd till utveckling av innovationsslussar och digitala lösningar med fokus på produkt- och tjänsteutveckling kopplat till distansoberoende hälso- och sjukvård. Vi delar även den positiva synen på främjandet av innovationsupphandlingar och innovationstävlingar inom hälso- och sjukvården. Vi vill här särskilt lyft den möjlighet som upphandlingstekniken "Teknikupphandling" innebär och där Energimyndigheten har en särskild kunskap globalt som vi anser vara bortglömd och misskrediterad genom införandet av begreppet "katalytisk upphandling" i en tidigare statlig utredning. Region Jämtland Härjedalen har inom sin verksamhet byggt upp en betydande kunskap om denna modell för upphandling med hälso- och sjukvården som kund, med särskilt fokus på substitution av kemikalier (www.jegrelius.se). Detta teknikupphandlingsinitiativ (<http://www.pvcfreebloodbag.eu/>) fokuserar på att utveckla och upphandla en giftfri blodpåse för helblod, utan PVC och mjukgörande ftalater, och visar på att potentialen finns och att Sverige har unik kunskap på området genom de ca 60-talet teknikupphandlingar som tidigare koordineras av NUTEK/Energimyndigheten på ffa 1990-talet.

Region Jämtland Härjedalen välkomnar de förslag som handlar om ökad fokusering och kraftsamling på området cirkulär ekonomi och delningsekonomin möjligheter. Vi kan

konstatera att regionen ligger mycket långt fram på området med det regionala innovationsprogram (http://www.regionjamtland.se/innovation/?page_id=1528) där detta område har ett särskilt fokus som vi nu utvecklar samskapande och gränsöverskridande med våra Mittnordiska grannar (<http://www.interreg-sverige-norge.com/se-film-smice-samskapande-mittnordisk-innovationsarena-for-cirkular-ekonomi/>)

Vi vill dock påpeka två slutsatser i resonemanget kring cirkulär ekonomi som vi upplever som mycket tveksamma.

Det första handlar om sk. möjligheter med “urban mining/landfill mining”. Vi anser att detta är ett stort riskområde. Tidigare studier vid Stockholms Universitet (Noaksson 2003) har visat att svenska deponier kan innehålla okända miljögifter, ffa hormonstörande, varvid ytterst försiktighet ska vidtas vid hantering av material från svenska deponier så att dessa gifter ej läcker ut till grundvatten och andra recipienter. Orsaken till att de flesta deponier tyvärr inte kan ses som en resurs idag är den avsaknad av ett design- och återvinningsperspektiv under tidigare decennier vilket vi nu får betala priset av. Nya innovationer kan göra det möjligt att utvinna sällsynta metaller mm. men det är en mycket lång väg att vandra tyvärr.

Den andra punkten rör påståendet att det finns områden där det inte är “Önskvärt att förlänga produkternas livslängd, vare sig ur ett miljömässigt, ekonomiskt eller tekniskt perspektiv”? (sid 175). Här måste föranleda ett missförstånd från utredarens sida då möjligheterna kring att uppgradera alla typer av utrustning är i det närmaste oändliga, om rätt design utifrån cirkulära kriterier har gjorts från början. Detta område är betydligt bättre att utveckla och lägga resurser på, kontra att göra fel och slänga produkterna på en soptipp, för att sedan försöka återvinna värdefulla beståndsdelar enligt konceptet ovan via sk. urban mining/landfill mining!

Kapitel 5

Region Jämtland Härjedalen delar utredarens syn och förslag som förs fram. Särskilt vill vi påpeka vikten av att utveckla och bredda samverkan kring samhällsutmaningar (sid 231, 5.8.1.).

Vi anser även att det särskilda fokuset på att “Skapa incitament för campus-baserade “kluster”” är särskilt beaktansvärt (5.8.5) där “Externa företags satsningar i dessa miljöer bör inräknas i det samverkanskriterium” som redogörs för i utredningen (sid 237).

Andra mycket önskvärda förslag som vi särskilt vill stödja fullt ut är;

•5.8.6

•5.8.7

Båda dessa förslag på åtgärder har särskilt starka kopplingar till småföretag på landsbygd som inte har sin grund i våra akademiska miljöer, men där sannolikt stora möjligheter till innovations- och affärsutveckling finns om de akademiska innovationsmiljöerna på ett bättre sätt än idag kan göras tillgängliga även för dessa grupper av företag.

Region Jämtland Härjedalen har redan idag ett starkt fokus på test- och referensmiljöer för framtidens hållbara produkter och tjänster. Vår litenhet och närhet mellan samhällsaktörer blir här en styrka i att kunna ställa om och testa nya produkter och tjänster snabbt. Att utverka mer riktat stöd mot dessa miljöer i en nationell kontext och med ökad närvaro av RISE och andra forskningsinstitut i hela Sverige, och i Region Jämtland Härjedalen i synnerhet, ser vi som mycket önskvärt. Regionen lägger idag betydande resurser på att tillskapa mer gränsöverskridande innovationssamverkan med Norges största tekniska universitet NTNU i Trondheim, samt deras på samma plats lokaliserade forskningskoncern SINTEF, med fler anställda tekniska konsulter än hela RISE-koncernen i Sverige. Här har Region Jämtland Härjedalen särskilda möjligheter att utveckla näringslivsutbyten med Norge, via bl.a. våra forskningsinstitut inom RISE, som särskilt bör uppmärksammas och stimuleras över tid.

Kapitel 6

När det gäller utredningens diskussion och förslag som rör en samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet håller Regionen med i intentionerna om en ökad effektivisering och bättre uppföljning. Dock får inte denna effektivisering leda till att resurserna i de definierade stödområdena urholkas och centraliseras till storstadsområdena. Utredarens påstående att resursbasen av statliga kompensatoriska medel "förefaller skillnaderna mellan olika regioner vara allt för stora" (sid 302) delas således inte av Region Jämtland Härjedalen. Detta stöd är idag många gånger avgörande för företag, som skall etableras eller vidareutvecklas, för att kunna erhålla en finansiering.

6:1

Utredningen anser att det är i princip omöjligt att förutse i vilka företag och branscher tillväxtförutsättningarna kommer att vara starkast, vilket då skulle tala för generella och inte selektiva främjandeinsatser (6.1). Utgångspunkten är då att företagandets förutsättningar ser likadant ut över hela landet, vilket det bevisligen inte gör.

Regionen anser att främjandeinsatser måste bygga på regionernas olika näringslivsförutsättningar. Det finns flera dimensioner grundat på landets geografi som påverkar förutsättningarna. Exempelvis möjlighet till att presentera tillräckliga säkerheter för att kunna få en bankfinansiering, närhet till för företaget nödvändig infrastruktur, avstånd till den marknad som behövs för verksamheten, transportmöjligheter mm.

6.2

Inom ramen av de företagsfrämjande aktiviteterna så investeras över 40% av det offentliga riskkapitalet i företag, i expansionsfas eller i mogna företag, där flera privata aktörer är aktiva, medan företag i såddfas endast erhöll 0,2% (6.2). Riksrevisionen visade att mindre än 30 % av det statliga riskkapitalet har gått till sådd eller startfaserna. Utredningen anser att ett tak på 10 mnkr för investeringar så kommer kapitalet på ett naturligt sätt att styras mot tidiga faser.

Region Jämtland Härjedalen instämmer att ett begränsande tak på investeringens storlek kommer att ge fler innovativa entreprenörer/företag finansiering i tidiga skeden. Samtidigt innebär det att det statliga riskkapitalaktörerna måste hålla sig borta från storstädernas ”syltburkar” som det privata kapitalet kan ta hand om.

6.4

Utredaren driver en tes om samhällets kostnader för statliga insatser och en diskussion kring att den största kostnaden som uppstår vid stödinsatser är effekterna av ett ökat skatteuttag. Det skulle bero på att företagare på grund av stödinsatserna skulle få ett negativt beteende i sin verksamhet, vilket ter sig något märklig samtidigt som uppfattningen är högst tveksamt underbyggd. Särskilt som det är entreprenören som i utredningen ges den viktiga rollen som ”kunskapsomvandlare”, den som behövs för att ”göra verkstad” av ett kunskapsinnehåll. Regionen ställer sig mycket tveksam till detta resonemang över det statliga stödets eventuella effekter.

6.5

En övergripande slutsats som framförts i tidigare utredningar, kartläggningar och utvärderingar är att i flertalet fall finns det många och överlappande aktörer i främjandesystemet på såväl nationell som lokal och regional nivå. Regionen kan inte annat än att hålla med. Floran av företagens vänner bland offentligheten är oöverskådlig och mängden åtgärder är både överlappande och är omöjlig att ha en klar bild av. Det gäller både för företagen och vi som arbetar med företagsfrämjande åtgärder i det offentliga.

Som exempel kan nämnas den mängd av olika checktyper som presenteras för utvecklingsansvariga. Det handlar om för många checkar och checkar på låga belopp vilka är mer resurskrävande i hanteringen än vad som är resursmässigt motiverat. Frågetecken finns då även om effekterna i de företag som beviljats checken. Färre checkar till högre belopp till substantiella insatser i företags utveckling kan däremot var motiverat.

För ökad effektivisering och kostnadsbesparingar förordas en sanering av antalet offentliga aktörer som tillhandahåller överlappande åtgärder, men även en samordning och ett tydligare utbud av vilka företagsinriktade åtgärder som erbjuds. För att tydliggöra nationella prioriteringar är det rätta tillvägagångssättet att tilldela Näringsdepartementet det övergripande ansvaret för samtliga främjandeinsatser.

6.7

I uppdraget till utredningen ligger att se över dagens främjandesystem och föreslå effektiviseringar. Man anger att det saknas kalkyler av de samhällsekonomiska effekterna som uppstår på grund av det skatteuttag som behövs för att finansiera åtgärden motsvaras av en samhällsekonomisk vinst. Vår uppfattning har en annan vinkling, att de främjandeåtgärder som kommer företagen till del resulterar i tillväxt i företagen och ökad sysselsättning som tillsammans skapar större skatteintäkter och minskade kostnader för arbetslöshet.

När det gäller bättre underlag för lärande processer inom området och då särskilt samhällsekonomiska kalkyler, så redovisas en metod inom infrastrukturområdet med en nettonuvärdeskvot. Det verkar vara en metod med ett begränsat antal variabler som prismässigt bestämts antagsmässigt, och där åtgärders dynamiska effekter helt exkluderats. Därtill är metoden mycket svår att följa upp då en representativ kontrollgrupp är synnerligen svår att uppbringa. Översatt till kalkyler för effekter av insatser på området för företagsutveckling skulle det då helt, eller med största sannolikhet, bortses från entreprenörens roll och betydelse för utfallet. Detta vore helt emot det resonemang som utredningen själva för angående betydelsen av det "kunskapsomvandlande benet" eller förändringsagent som är så viktig att infoga i de idag förhärskande modellerna för tillväxt och värdeskapande.

”Det går inte att räkna ut hur maten kommer att smaka utifrån priset på råvarorna, det behövs även kunskap om vem som ska laga maten”!

(Gammalt Jämtländskt ordspråk)

6.8

I utredningens diskussioner kring fördelningen av bl.a. medlen inom anslagsområdet 1:1 skrivs som en slutsats att ”I dag förefaller skillnaderna mellan olika regioner vara allt för stora”.

Insatser inom den regionala tillväxtpolitiken uppgår enligt utredningens beräkningar till cirka 1,6 miljarder och har en uttalad geografisk inriktning. Medlen (1:1 anslaget) fördelas till samtliga län, men mest till län i norra Sverige. Länen kan utifrån gällande förordningar fördela till projektverksamhet, regionala företagsstöd eller stöd till kommersiell service.

När det gäller stödinsatser i norra Sverige prioriteras medel till företag, där bidrag är en finansiering i tillväxtskapande investeringar och som oftast är en förutsättning för att erhålla resterande finansiering från exempelvis banker. Stödformen är till för att utjämna konkurrensförhållandet gentemot likartade företag utanför stödområdet, företagen ska med bidraget som finansiering ha möjlighet att gå lika bra, inte bättre, än kollegor i mindre glesa områden.

Region Jämtland Härjedalens uppfattning i frågan är att dessa 1:1-medel tilldelats för att skapa, lika förutsättningar för näringslivet i vårt geografiska område med stora avstånd och liten befolkning, och där företagen måste ha en nationell/global marknad för att överleva. Medlen ger möjlighet att lösa finansieringen för entreprenörer som vill nyetablera eller vidareutveckla sitt företag. Utan den finansieringen får inte entreprenören ens en ”första chans”.

Ett utmärkt exempel på insatsernas effekt är regionens basindustri turism. Den utveckling som branschen genomgått de senaste 20 - 25 åren hade inte varit möjlig utan den finansiering med offentliga medel, som motiverat övriga finansiärer att delta. För länets turism är det viktigt att påpeka att den i både ett nationellt och internationellt perspektiv är en exportindustri. Förutom den positiva utveckling som turistföretagen genomgått så har betydande sekundäreffekter skapats i omkringliggande näringsliv.

Kapitel 7

Region Jämtland Härjedalen anser att flertalet av de skarpa förslag som utredningen lägger fram är starkt eller kraftigt underfinansierade för att kunna lyckas. Särskilt gäller detta följande åtgärder;

- 7.5.5. - Möjligen kostnaden för ett pilotprojekt, men åtgärden som sådan tarvar en satsning på åtskilliga 100 miljoner långsiktigt för att komma tillstånd ffa med fokus på SME som inte har samma ekonomiska möjligheter som stora bolag och som är utspridda på en större yta allt som oftast. Kalundborg i Danmark är här ingen bra förebild för Svenskt vidkommande!

- 7.5.9. - Här behöver utredaren sätt sig in i konceptet “Teknikupphandling” och de peer-review artiklar som publicerats i ämnet mm. En slutsats var att det var inte prissumman som var drivande för att delta utan det var måttet av medial uppmärksamhet dvs möjligheten att marknadsföra sig som “Nummer 1” eller vinnare som var den stora affärsdrivande drivkraften långsiktigt för de företag som deltog och vann!

- 7.7.6. - Ytterst tveksamt om detta område INTE skulle behöva ett extra anslag för att bli av. Vi tror att åtgärden kräver särskilt riktade medel för att bli framgångsrikt, inget tyder på något annat för då hade detta redan blivit gjort!

- 7.8.2. - Området utvärdering och uppföljning på den regionala nivån är idag kraftigt tillbakasatt och saknar i de flesta fall avdelade medel. Om detta område ska bli prioriterat OCH utvecklas krävs riktade nya resurser på detta område från Staten.

- 7.8.3. - Samma resonemang som ovan. Resursbrist är idag den mest troliga orsaken kring att uppföljningsbara mål inte finns utvecklade redan. 3 miljoner till Tillväxtanalys låter som orimligt lite i förhållande till frågans dignitet. En tiopotens till är mer sannolikt dvs 30 miljoner.

- 7.8.5. - hör ihop med ovanstående insats.

- 7.8.7. - Regionen stödjer till fullo utvecklingen av verksamt.se, men anser att utredaren har fått om bakfoten vem det är som finansierar verksamt.se idag versus de som står för den fysiska rådgivningen. Detta är inte samma aktörer och finansiärer varvid nya medel behöver

frigöras alt. styrs om via regleringsbrev el. dyl.

•7.8.9 - Tveksamt om 1% av dessa medel räcker!? Frågan är oerhört komplex och betydande resurser behöver tillställas, annars hade detta redan varit genomfört anser vi.

•7.8.10. - Definitivt för lite medel och även tveksamt fokus. Svenska kommuner och landsting behöver hjälp map riskavlastning/riskminimering för att genomföra innovationsdrivande upphandlingar. Det är här skon klämmer. Kompetenshöjande åtgärder kan också behövas, men riskavlastning/riskminimering är centralt. Idag finns inga incitament för att genomföra en upphandling som har stora chanser att misslyckas” dvs ingen vara eller tjänst kan levereras som är duglig! Man måste förstå att kommunal och landstingsdriven verksamhet ffa är produktionsenheter inom hälsa, vård, omsorg och skola och ingen lekplats för “osäkra innovationsprojekt”. Den arenan måste tillskapas parallellt med det idag kommunala- eller landstingsuppdraget. Annars kommer ingenting att hända!

•7.9. - Kommentaren angående bostadsmarknaden i storstäderna och slopande av ränteavdraget uppfattar vi som ypperligt tveksam i denna utredning och förstärker utredarens redan starka urbana fixering, särskilt som ordet landsbygdsutveckling och landsbygdens fördelar sett till att skapa entreprenörs- och innovationskraft överhuvudtaget inte nämns i hela utredningen!

Förvaltningschefens förslag

Beslutsmeningarna ska vara tydliga och begripliga och numreras om de är två eller fler.

Exempel:

(Ev Regionstyrelsen föreslår regionfullmäktige)

1. Rutin för dokumenthantering och ärendeberedning antas.
2. Avgiften för resevaccin höjs till 300 kronor.
3. Svar på remiss skickas till Socialstyrelsen enligt upprättat förslag.
4. Regiondirektören får i uppdrag att...

I tjänsten

Anders Byström

Förvaltningschef

Områdeschef Verksamhetsområde

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.



14

Ansökan om företagsstöd – Klockafjällets

Vy 8 AB

RUN/189/2016

2017-01-31

Sekretariatet
Anna Backlund

Tfn: 063 - 14 76 47

E-post: anna.backlund@regionjh.se

RUN/189/2016

Ansökan om företagsstöd – Klockafjällets Vy 8 AB **Org. nr. 556839-4646**

Ärendebeskrivning

Klockafjällets Vy 8 AB har sökt företagsstöd till investeringar i byggnader. Planerade investeringar är två byggnader avsedda för kommersiellt turistiskt boende. Byggnad 1 (Lärkhuset) innehåller 9 lägenheter och 60 ordinarie bäddar. Byggnad 2 (Fjällnäslängan) innehåller 4 lägenheter och 32 ordinarie bäddar. Detta blir totalt 13 lägenheter och 92 ordinarie bäddar.

För att säkerställa att uthyrningsverksamheten ska bedrivas på ett långsiktigt sätt har bolaget i avsiktsförklaring/förbindelse medgett att för stödet uttaga realsäkerheter i form av pantbrev får kvarstanna i Region Jämtland Härjedalens/Tillväxtverkets hand upp till 15 år räknat från datum för slutligt beslut.

Planerad investering syftar till att komplettera området med ett boende som har ett exklusivt/annorlunda utseende. Huset ger intryck av ”viking” och en genuin känsla. Fulltimmer i lärkträ, generös takhöjd och en form som är mycket ovanlig som skall attrahera marknaden. Det finns en kundgrupp som är mycket intresserad av att bo i denna typ av hus.

Förvaltningschefens förslag

Arbetsutskottet föreslår Regionala Utvecklingsnämnden

Region Jämtland Härjedalen beviljar Klockafjällets Vy 8 AB, org.nr. 556839-4646 regionalt investeringsstöd med 25 % finansiering av planerad investering, dock maximalt 6 225 000 kronor.

Anders Byström
Förvaltningschef

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Jan Eriksson och Martina Lundholm, Område Näringsliv



15

Jämtlands fryshus ekonomisk förening

RUN/85/2017

Jämtlands saluhall - en resurs för matproduktionen i Region Jämtland Härjedalen

Regionens många livsmedelsproducenter saknar idag tillgång till en effektiv, tillgänglig och flexibel frysresurs som möjliggör distribution och värdehöjande steg. Därför har en grupp problemägare inlett en planering av en frysresurs som gör att alla företag med behov av frys- och infrysningsresurser skall kunna få sina behov tillgodosedda genom en investering i en anläggning som ersätter den föråldrade fryslösning som tillhandahålls av Östersunds kommun på gamla slakthusområdet. De nuvarande användarna är uppsagda från sina avtal per 31 December -17, eftersom det gamla fryshuset skall rivas, tillsammans med övrig bebyggelse på slakthusområdet.

Därför har problemägarna beslutat att bilda en förening (preliminärt benämnd Jämtlands Fryshus, ekonomisk förening), med syfte att föreningen skall äga ett bolag, Jämtlands Fryshus AB (alternativt Jämtlands Saluhall AB). Bolaget planeras att uppföra, äga och driva ett nav för livsmedelsnäringen med infrysningskapacitet, fryskapacitet, outlet, och logistikfunktioner som gör att regionen får ett nav för tillverkare och distributörer av livsmedel. De branscher som är vidtalade och som visat intresse för att medverka i föreningens bildande och genomförande av investeringen är Glassdistributören GB-grossisten i mellannorrland AB, som är ett familjeföretag med säte i Östersund, Nötköttsproducenterna, Slakterierna i Hammerdal och Ljusnedal, Fårproducenterna, Fiskodlingarna i regionen, Rennäringen, Bärföretagen, fiskdistributörer, företag med investeringsplaner avseende förädling i regionen m.fl.. Anläggningen kommer fullt utbyggd att kunna säkra kvaliteten på livsmedelsproduktion omfattande 30-50 ton per dag. Investeringen är preliminärt beräknad till 24 miljoner kronor.

Föreningens stadgar är under utarbetande, liksom och en viktig princip är att den ekonomiska föreningen Jämtlands fryshus inte skall vara diskriminerade mot företag eller branscher utan arbeta med förutsättningen att livsmedelsproducenterna skall kunna samarbeta med fokus på kvalitet, leveranssäkerhet och ökad tillgänglighet för kunder och logistikföretag. Föreningen och driftbolag bildas under Februari 2017. Representant för den Ekonomiska Föreningen (under bildande) är Håkan Fridell. Behovskartläggningen och förankringen i näringen har skett med stöd av Torsta AB.

Målsättningen är att genomföra investeringen med stöd av regionens projektmedel, alt. investeringsstöd kombinerat med bidrag för regionalfonden. Ärendet är under tidig bedömning inom regionens näringslivsenhet. Om en samverkanslösning går att genomföra som planerat kommer regionens företag att kunna arbeta utifrån nya och kraftigt förbättrade förutsättningar. Alternativet är att en enklare fryslada byggs med små förutsättningar att stödja regionens livsmedelsproducenter.

Därför föreslås att:

- Beredningen av ett beslutsärende initieras som möjliggör att den ekonomiska föreningen Jämtlands Fryshus genom sitt bolag Jämtlands Saluhall AB (ub) kan genomföra med stöd av delfinansiering från Region JH. Planerat beslutsdatum 27/2 2017.

Föreningens uppdrag är att man skapar stadgar och ett ägartänk till ett bolag. Man utser styrelsen. Möte 1-2 ggr /år. Årlig avgift 100-500 kr.

Bildandet av Föreningen Jämtlands Saluhall Ek F FJSH

Nuvarande fryshus i Östersund ska rivas och det behövs ett nytt modernt fryshus i Jämtland.

Detta blir en billig och effektiv förvaringslösning för medlemmarna.

Skapandet av Jämtlands Saluhall AB JSH AB

I bolagsform så skapas ett helhetsgrepp runt förvaring, försäljning och distribution av lokalproducerade, högkvalitativa livsmedelsprodukter.

Arbetsmaterial

Vi behöver samverka för att göra detta projekt möjligt.

Söka regionala utvecklingsmedel till ett nytt fryshus och nya distributionskanaler för handel med lokal-producerad högkvalitativ mat.

Marknadskompletterande åtgärder behövs i form av EU-stöd för att den större nödvändiga investeringen i länet ska bli möjlig att realisera.

GB grossisten mellannorrland
Hemglass
Jämtlandsgården
Nordgrens bär/bärförädlare
Lammproducenter
Köttproducenter/JNP
Fisk/odlare och förädlingsföretag.
Rennäringen (SSR)
Viltlakterier
Övriga

Det **gemensamma för alla** ligger i fryshus, marknadsföring, försäljningsytor och distributionskanaler. Fryshuset är inte kärnverksamheten utan bara den **arena** som gör kärnverksamheten möjlig.

Kunder kan välja att få produkterna distribuerade hem till sig eller komma direkt till fryshuset och köpa de artiklar man vill ha, kött, bär, chark, fisk etc.



16

Ansökan om projektmedel till projektet:
Smart industri – stöd för regionalt
tillväxtansvariga
RUN/576/2016

Resurser för medverkan i Smart Industri 2.0

Tillväxtverket har i Januari öppnat en utlysning för regioner med tillväxtansvar. Utlysningen bygger på en sammanställning av resultat från förprojektet Smart Industri i Jämtland Härjedalen. Region JH genomför för närvarande ett sådant förprojekt med 100 % finansiering från tillväxtverket.

Det förprojekt som genomförs under perioden Oktober -16 till Mars -17 är kartläggnings-, analys och planeringsfasen för genomförandet av Näringsdepartementets flaggskeppssatsning Smart Industri i regionerna – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige.

Redovisningen av förprojektet är inte klar beroende på att planerade aktiviteter genomförs löpande. Arbetet med insamlingen av uppgifter och analyser av dess kommer att fortgå under hela Februari månad. Redovisningen av förprojektet bygger på resultaten i förprojektet, men kommer samtidigt att ge underlag för beskrivningar av de insatser som planeras i genomförandprojektet.

För att medfinansiering skall kunna beviljas och beslutet om medfinansiering skall vara möjlig att bifogas till ansökan om huvudprojektet Smart Industri i regionerna är det emellertid nödvändigt att beredningen av ett sådant beslut initieras redan i Januari månad 2017.

Det underlag som är möjligt att leverera som underlag till beredningen är per idag (31/1 -17) information om att utlysningen existerar, och om förutsättningarna för regionens medverkan.

Vid regionala nämndens ordinarie möte den 27/2 kommer ett underlag att finnas tillgängligt som detaljerat beskriver analysen från förprojektet, planerade insatser, och motiven till genomförandet av Smart Industri 2.0.

Därför föreslås att:

- resurser från regionens projektfinsiering reserveras omfattande 2,5 miljoner kronor (50% av projektets kostnader) för genomförande av Smart Industri 2.0.



18

Delegation till arbetsutskottet om
medfinansiering av projekt till EU:s
regionala strukturfond våren 2017

RUN/9/2017

2017-01-24

Näringsliv
James Winoy
Tfn: 063-14 65 85
E-post: james.winoy@regionjh.se

RUN/9/2017

Nominering av ordförande till Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2018-2020

Ärendebeskrivning

Regeringen har 2015 utsett Robert Uitto, Region Jämtland Härjedalen som ordförande i strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2014-2020. Regeringen har i sitt beslut meddelat att ordförandeskapet ska skifta mellan Jämtland och Västernorrland från och med den 1 januari 2018.

Region Jämtland Härjedalen och Länsstyrelsen Västernorrland har den 13 november 2015 begärt hos Näringsdepartementet om att Robert Uitto ska kvarstå som ordförande hela programperioden. Regeringen har dock inte fattat något beslut efter denna begäran.

Regeringen har därför nu begärt in förslag på ny ordförande för tiden 2018-2020. Regionen ska således nominera en man och en kvinna till posten som ordförande

Efter samråd med den nye regionalt tillväxtansvarige, Landstinget Västernorrland, kommer regionen att nominera Robert Uitto som ordförande. Som andra namn i nomineringen föreslås Erik Lövgren från Landstinget Västernorrland.

Samråd

Strukturfondspartnerskapet har haft möjlighet att yttra sig i frågan.

Förvaltningschefens förslag

Region Jämtland Härjedalen nominerar Robert Uitto till ordförande i Strukturfondspartnerskapet Mellersta Norrland 2014-2020 för perioden 2018-01-01 – 2020-12-31.

Region Jämtland Härjedalen nominerar Erik Lövgren, Landstinget Västernorrland som andranamn.

Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Martina Lundholm
Chef Näringsliv

Utdrag till

Maria Jonasson
James Winoy



19

Ansökan om medfinansiering till projekt
Östersund skidstadion och Arenaby
RUN/712/2016

2017-02-03

Näringslivsenheten

Sven Winemark

Tfn: 063- 146584

E-post: sven.winemark@regionjh.se

RUN/712/2016

Ansökan om medfinansiering till projekt Östersund skidstadion och Arenaby

Ärendebeskrivning

Inför kommande VM-tävlingar i skidskytte år 2019 ansöker Östersunds kommun om 5 250 000 kr i medfinansiering för att utveckla skidstadion. Totalt omfattar projektet 21 mnkr. De insatser som planeras är bl.a. 13,7 mnkr i investeringar som omfattar servicebygg-nad vid vallaby, utbyggnad av el och fiber, utbyggnad av belysning för TV-sändningar samt ny entré till skidstadion. Vidare innehåller projektet utvecklingsinsatser av området med kommersialisering och affärsmässig utveckling samt utveckling av träningsturism som tillsammans uppgår till 4 mnkr. Projektledning/egen personal och inköp av konsulttjänster uppgår till 3,15 mnkr samt informationsspridning och utvärdering 0,15 mnkr.

Förvaltningschefens förslag

Region Jämtland Härjedalen beviljar Östersunds kommun medfinansiering om 25 % av redovisade och godkända kostnader, dock max 5 250 000 kr. Medlen tas från de s.k.1:1 medlen, projektmedel.

I tjänsten

Anders Byström

Martina Lundholm

Utdrag till

Sven Winemark och Martina Lundholm

Datum: 2017-02-01

Underlag för prioritering av projektmedel.

Diarienummer	RUN/712/2016
Projektagare/sökanden	Östersunds kommun
Projektnamn	Östersunds skidstadion och Arenaby
Projekttid	2017-03-01 – 2019-12-31
Typ av projekt	Regionalt
Ansökt bidrag från Region JH.	5 250 000 kronor

Sammanfattande projektbeskrivning
Inför kommande VM-tävlingar i skidskytte år 2019 ansöker Östersunds kommun om 5 250 000 kr i medfinansiering för att utveckla skidstadion. Totalt omfattar projektet 21 mnkr. De insatser som planeras är bl.a. 13,7 mnkr i investeringar som omfattar servicebyggnad vid vallaby, utbyggnad av el och fiber, utbyggnad av belysning för TV-sändningar samt ny entré till skidstadion. Vidare innehåller projektet utvecklingsinsatser av området med kommersialisering och affärsmässig utveckling samt utveckling av träningsturism som tillsammans uppgår till 4 mnkr. Projektledning/egen personal och inköp av konsulttjänster uppgår till 3,15 mnkr samt informationsspridning och utvärdering 0,15 mnkr.

Kostnader och finansiering	
Kostnader -	
Projektets faktiska kostnader	21 000 000 kr
Summa kostnader	21 000 000 kr
Finansiering	
Region Jämtland Härjedalen	5 250 000 kr
Östersunds kommun	15 750 000 kr
Summa finansiering	21 000 000 kr

Förslag till beslut
Region Jämtland Härjedalen beslutar medfinansiera projektet med 25,00 % av redovisade och godkända kostnader, dock max 5 250 000 kr samt under förutsättning att övrig finansiering ordnas enligt ansökan. Att bidra till utvecklingen av Östersund skidstadion, Sveriges nationalarena för skidskytte, ligger i helt i linje med de intentioner som finns i den regionala utvecklingsstrategin om att göra det möjligt att arrangera internationella mästerskapstävlingar. För att inte tappa i konkurrens med andra stadionanläggningar är det viktigt att stadion uppgraderas så att den håller hög internationell klass. Investeringen att utveckla affärsmässigheten och träningsturism är också i linje med strategin att skapa fler företagsmöjligheter och öka antalet turister som besöker regionen.

2016-12-22

Dnr RUN 712/2016

ANSÖKAN OM MEDFINANSIERING TILL PROJEKT

☒ EU Strukturfond ☐ Annat EU ☐ Interreg ☐ Regionalt

Projektnamn

Östersunds skidstadion och Arenaby – Kommersialisering och affärsmässig utveckling för ökat företagande och tillväxt

Projektperiod

Start (åååå-mm-dd)

2017-06-01

Slut (åååå-mm-dd)

2019-12-31

Sökt belopp

5 375 000 kronor

Uppgifter om sökanden

Sökande (organisationens namn)

Östersunds kommun, kultur- och fritidsförvaltningen

Organisationsnr.

212000-2528

Adress

Östersunds kommun

CFAR-nummer

25492125

Postnr

831 82

Ort

Östersund

Plusgiro

Telefon

063-14 30 00

Bankgiro

991-1249

Har sökande rätt att dra av momsen för projektets verksamhet? (om nej, bifoga intyg från Skatteverket)

☒ Ja

☐ Nej

Län som omfattas av projektets verksamhet

Jämtlands län

Kommuner som omfattas av projektets verksamhet

Östersunds kommun

OBS! Bifoga registreringsbevis (Bolagsverket)

Underskrift

Undertecknad försäkrar, på heder och samvete, att de uppgifter som lämnas i ansökan inklusive bilagor är riktiga. Vidare intygas att inga andra offentliga stöd, utöver de i denna ansökan redovisade, kommer att sökas för detta projekts kostnader samt att lagen om offentlig upphandling har beaktats. Samtidigt medges att projektansökan får tas upp och diskuteras med berörda parter i regionen samt att sökandes kreditgivare och revisorer får lämna information som är nödvändig för bedömning av ansökan och den fortsatta hanteringen av projektstödet.

2016-12-21

Datum

Behörig firmatecknare

Namnförtydligande

1. Kontaktpersoner			
Kontaktperson hos sökanden Liselotte Halvarsson		Kontaktperson ekonomi Ann-Charlotte Mähler	
Telefon nr 063-14 06 85	Mobiltelefon nr 073-460 73 10	Telefon nr 063-14 47 79	Mobiltelefon nr
e-postadress liselotte.halvarsson@ostersund.se		e-postadress ann-charlotte.mahler@ostersund.se	
Projektledare Christer Norlin			
Telefon nr 063-14 33 05		Mobiltelefon nr 070-583 68 81	
e-postadress christer.norlin@ostersund.se			

2. Upphandling	
Omfattas sökanden av Lagen om Offentlig upphandling?	
☒ Ja	☐ Nej
3. Annat stöd (utöver medfinansieringen till denna ansökan)	
Har annat offentligt stöd sökts för detta projekt som inte anges i finansiering i denna ansökan	
☐ Ja	☒ Nej
Om Ja, ange nedan finansiär och belopp	
Finansiär	Belopp

Ta del av punkt 7 i projektansökan och handledning för ifyllande av projektansökan innan ni fyller i nedanstående punkter. Säkerställ att de horisontella kriterierna beaktas i både planering och beskrivning av projektet och att det tydliggörs i följande punkter i projektansökan.

4. Projektbeskrivning
4.1 Bakgrundsbeskrivning, skäl för projektet HISTORIA Redan i början av 1990-talet inleddes utvecklingen av Östersunds skidstadion som tränings- och tävlingsarena. Inför VM i skidskytte 2008 genomfördes stora satsningar i bland annat infrastruktur, byggnader, spårdragningar och belysning, vilket var inledningen till den moderna skid- och skidskytteanläggning som Östersunds skidstadion är idag. Efter VM 2008 har utvecklingen fortsatt med ytterligare utbyggnad av skidstadion och av hela arenaområdet med ishallar, gymnastikarena, konstfrusen bandyarena och fotbollsarena. På skidstadion har stort fokus under de senaste åren legat på satsningar för tidig och säker snö, att skapa fungerande logistik vid stora evenemang, satsningar på åretruntverksamhet samt på uppförande av ett nytt modernt mediacentrum centralt på skidstadionsområdet. UTVECKLING FRAM TILL DETTA PROJEKT Under 2010-2011 arbetade Östersunds kommun i samverkan med näringslivet, Mittuniversitetet, tävlingsarrangörer och föreningar m fl fram en långsiktig utvecklingsplan för Östersunds skidstadion. Utvecklingsplanen visade redan då på att skidstadion behöver utvecklas för att tillgodose behov från företag, träningsgrupper, föreningar och allmänheten. Det handlade bland annat om att skapa bättre förutsättningar för träningsverksamhet, kommersiell verksamhet och ett bredare aktivitetsutbud året runt. Utvecklingsplanen visade också på möjligheter att ta till vara på den ökande reserenden "träningsturism", där Östersunds skidstadion är en central attraktion. För att det skulle kunna vara möjligt skulle satsningen på tidig och säker snö fortsätta att prioriteras, förutsättningar att bedriva kommersiell verksamhet i området skulle ses över och det skulle skapas ytor för stadionsnära verksamhet. Skidstadion skulle också göras tillgänglig för fler målgrupper och åretruntverksamheten skulle utvecklas. FÖRETAGANDE OCH VERKSAMHET PÅ SKIDSTADION/ARENABYN Tack vare den inriktningen som kommunen har haft och den utveckling som har skett på Östersunds skidstadion och i hela Arenabyggnaden under de senaste åren har ett antal företag etablerat sig och bedriver verksamhet på och omkring skidstadionsområdet. Bland annat restaurangen Arctura med omkring sju anställda och en årlig omsättning på cirka 8 miljoner kronor, sportbutiken Intersport Skidstadion som är en satellitbutik till Intersport i Östersund och med en person anställd på skidstadion samt företaget Tord Wiksten Event och PR med två anställda och en omsättning på cirka 1 miljon kronor. Dessa företag har sett affärsmässiga möjligheter med skidstadionsområdet och utifrån detta valt att etablera sig där. Etableringen av befintliga företag har skett utan att det har genomförts någon egentlig affärsmässig dialog och utan att det har arbetats i någon större utsträckning för att skapa förutsättningar för kommersiell verksamhet i området.

På skidstadion har också Svenska Skidskytteförbundet, med cirka tio personer anställda, sitt huvudkontor. Östersunds skidstadion har genom stora satsningar på anläggningen och genom att permanent kunna arrangera världscuptävlingar kunnat blivit Sveriges nationalarena för skidskytte. Området kring Östersunds skidstadion, "Arenabyn" har utvecklats till ett fullskaligt arenaområde för elitaktiva lag, träningsgrupper och föreningar inom idrotter som längdskidor, skidskytte, fotboll, ishockey, bandy, gymnastik och judo. I och med att Arenabyn har utvecklats till ett större idrottsområde med ett stort antal aktiva utövare och besökare har förutsättningarna för att bedriva kommersiell verksamhet i området också ökat. Behovet av service och utbud har vuxit allt mer, som till exempel behovet av olika former av boende, restaurang, caféverksamhet och träningsmöjligheter m m.

TILLFÄLLIGT FÖRETAGANDE PÅ SKIDSTADION/ARENABYN - EVENEMANG

De investeringar som har gjorts under de senaste tio åren har lett till att Östersunds skidstadion har blivit en av Sveriges modernaste anläggningar för vintersporter och en av de mest utvecklade arenorna i världen för skidskytte. Tack vare Östersunds unika förutsättningar att år efter år kunna garantera och leverera de tidiga skidspåren för träning och tävling på högsta nivå har Östersund fått förtroendet att arrangera premiären av världscupen i skidskytte varje år sedan 2006, med undantag för 2008 då Östersund stod värd för VM i skidskytte. Dessutom arrangerade Östersund världscupen i längdskidor i februari 2015. Östersund är generellt mycket omtyckt som arrangörsort av både IBU, av arrangörer, av aktiva och av tillresta besökare. Östersund arrangerade återigen världscupen i skidskytte hösten 2016 och kommer också att genomföra världscupen under 2017. Under mars 2019 arrangerar Östersund ett nytt VM i skidskytte. Beslut om arrangörsorter för kommande världscuper 2019-2021 tas i februari 2017 i samband med VM i skidskytte i Hochfilzen.

Andra större tävlingar som har anordnats på Östersunds skidstadion är bland annat Winter Rally Sweden och SM-veckan. Till detta kommer en stor mängd tävlingar som ligger direkt under världselit, men som har ett stort nationellt och internationellt deltagande, som Skandinaviska Cupen och Sverigecupen i längd. Tack vare tränings- och tävlingsförhållanden i världsklass tidigt på säsongen har Östersund även kapacitet att vara reservort för andra orter som inte klarar av att genomföra sin tävlingar på grund av snöbrist. Östersund har också stora möjligheter att få förtroende att permanent få arrangera tävlingar på mycket hög nivå inom vinterparasporter, såsom skidskytte, längdskidor, kälkhockey och curling. Förutsättningarna för att kunna arrangera denna typen av evenemang är idag väldigt bra, men Östersund kommer ändå att behöva arbeta vidare med frågor kring tillgänglighet, boende och service med mera på skidstadion och i Arenabyn. Alla dessa återkommande tävlingar och evenemang har bidragit till en mycket stor mängd besökare till kommunen och till regionen och har också inneburit att Östersund sätts på kartan som en stark evenemangsort inom vinteridrotter. På grund av att Östersund har så bra träningsförutsättningar, framför allt tidigt på säsongen, finns också stor potential att utveckla träningsturismen som en viktig del av den kommersiella utvecklingen av området.

ORDINARIE VERKSAMHET OCH FÖRANKRING

Det har anställts en arenavärd i Arenabyn med huvudsaklig uppgift att arbeta med värdskap, marknadsföring, utveckling och samordning. Utan de satsningar och den utveckling som gjorts på Östersunds skidstadion och i Arenabyn skulle Östersund inte kunnat få stora evenemang och utan dessa evenemang och den verksamhet som bedrivs på arenorna skulle inte förutsättningar för utveckling av kommersiell verksamhet och träningsturism i området finnas.

För att kunna ta tillvara på de behov och de förutsättningar som finns att bedriva kommersiell verksamhet har Östersunds kommun under 2016 beslutat om en detaljplaneändring för skidstadionområdet, för att kunna stärka utökandet av affärsmässig verksamhet. Det har samtidigt givits byggrätt för en ny verksamhet, i form av ett sporthotell. Kommunens syfte med detaljplaneändringen är att möjliggöra att det kan skapas ytterligare verksamheter i området som till exempel café, restaurang, sporthotell, vandrarhemsboende, gym, sportbutik, utbildnings- och kursverksamhet, kontorslokaler för idrottsändamål och forskningslokaler med idrottsinriktning etc.

BEHOV – SKÅL TILL PROJEKTET

Idag är den affärsmässiga utvecklingen på Östersunds skidstadion och Arenabyn låg. Få företag bedriver verksamhet i området och det pågår inget direkt aktivt arbete med att skapa möjligheter för fler företag att etablera sig i området. Det saknas i stor utsträckning dialog med regionala och nationella affärsmässiga aktörer inom bland annat träningsturism och servicetjänster som kan ha intresse att etablera sig och utveckla verksamhet på skidstadionområdet och i Arenabyn. Samverkan skulle kunna utvecklas mycket mellan aktörer och projekt som har koppling till utvecklingen av Östersunds skidstadion och Arenabyn och vars verksamhet bygger på fortsatta satsningar på dessa arenor. Exempel på sådana projekt och verksamheter är Peak Innovation, SÖT-projektet, Skiduniversitetet, Nationellt Vintersportcentrum, MidSweden Ski Park, Svenska Parasportförbundet, skid- och skidskytteföreningar och skid- och

skidskytteförbund. Det saknas också idag ett tydligt och systematiskt arbete med att kommunicera och samordna skidstadions och Arenabys investeringar och möjligheter till aktörer inom privata, offentliga och ideella sektorn och som direkt eller indirekt bidrar till företagande, etableringar och verksamhet i kommunen och i regionen.

I takt med att Arenabyn har vuxit med fler arenor och utifrån att området har fått allt fler idrotter, utövare, träningsgrupper och stora evenemang har behovet av servicetjänster och infrastruktur också blivit allt större, ett behov som även tidigare projekt och utvecklingsplaner har visat tydligt. Företag och verksamheter, utvecklingsprojekt och evenemang är starkt kopplade till arenorna. Förutsättningarna att driva och etablera företag, bedriva verksamhet, träningsturism och möjligheter att arrangera stora evenemang och tävlingar, där allt från melodifestivaler, rallytävlingar, internationella tävlingar i curling, VM- och världscuptävlingar i längdskidor och skidskytte, vinterparasporter och allsvensk fotboll ingår, kräver riktad ständig utveckling.

TIDIGARE RESULTAT OCH FRAMTIDA MÖJLIGHETER

De direkta resultat som satsningarna på Östersunds skidstadion har gett är ett antal företagsetableringar i skidstadionsområdet samt ett flertal stora affärsmässiga evenemang. Till detta kommer de indirekta effekter som själva evenemangen bidrar med genom underleverantörer, företagsnätverk, sponsorarbete och marknadsföring etc. Skidskytte VM 2019 beräknas omsätta ungefär 89 miljoner kronor. Totalt uppskattas 130 000 personer besöka Östersunds skidstadion under VM-veckorna. Evenemanget förväntas också ses av cirka 500 miljoner TV-tittare i olika länder.

Utanför själva tävlingarna betyder evenemanget ökad omsättning för näringslivet i form av boende, resande, nyetableringar av företag eller uppsving för befintliga företag, marknadsföring för Östersund m.m. Själva VM-organisationen 2019 sysselsätter också fem årsanställda. Skidskytte VM i Östersund tillsammans med alpina VM i Åre i februari samma år kommer att sätta regionen på kartan som en mycket stark arrangör av stora internationella evenemang inom vinteridrotter. Två väl genomföra VM-evenemang under 2019 kommer också att öka Sveriges chanser vid en eventuell ansökan om OS 2026. Att kunna möta de krav som ställs av internationella förbund och av arrangörer är avgörande för att få behålla evenemang och för att få förtroende att arrangera nya evenemang. Konkurrensen mellan arrangörsorterna är hård och en ort kan mista en världscuptävling, till exempel på grund av bristande förutsättningar på arenan eller på grund av snöbrist. Har en arrangörsort en gång förlorat sin status som världscuport är det mycket svårt att återfå den ställningen.

REGIONALA MÅLSÄTTNINGAR

Ett av målen i den Regionala utvecklingsstrategin för Jämtland-Härjedalen är att skapa fortsatt tillväxt inom den besöksnäring som uppfyller hållbarhetskriterier. Målet är att få ökat företagande inom den kulturella och kreativa sektorn med koppling till länets attraktionskraft. Målsättningen för det regionala tillväxtprogrammet för Jämtlands län är att bidra till skapandet av fler arbetstillfällen för kvinnor och män i regionen, vilket också ligger i linje med den regionala utvecklingsstrategin. Detta ska ske genom ökad sysselsättning i befintliga företag och genom bildandet av nya företag i länet.

I Östersunds kommuns Tillväxtplan "Mer Östersund – En plan för hållbar tillväxt i ett attraktivt Östersund 2014-2020" står att de kulturella och kreativa näringarna är en viktig del av den ekonomiska tillväxten. Besöksanläggningar och kultur- och idrottsevenemang är viktiga besöksanledningar som ger intäkter till det lokala näringslivet. Det är då viktigt med nära samverkan mellan universitet, näringsliv, föreningsliv, kommunen och den enskilde invånaren för att kunna vidareutveckla och kommersialisera evenemang och arenor. I tillväxtplanen står också att satsningar ska göras för att skapa mer företagsamhet i Östersund. Det ska ske genom bland annat utveckling av företagskluster, där företagsgrupperingar kan expandera, förnyas och vidareutveckla sin konkurrenskraft. Det ska också skapas förutsättningar för nyetableringar, genom bland annat aktiv marknadsföring och det ska förenklas för entreprenörer att starta och driva företag. Utvecklingen av Östersunds skidstadion och Arenabyn bedöms stämma väl överens med både de regionala målen och med målen i Östersunds kommuns tillväxtplan.

4.2 Sammanfattande projektbeskrivning

Idag är den affärsmässiga utvecklingen på Östersunds skidstadion och Arenabyn låg. Få företag bedriver verksamhet i området och det pågår inget direkt aktivt arbete med att skapa möjligheter för fler företag att etablera sig i området. Östersunds kommun har under 2015 beslutat om en ny detaljplan för skidstadionsområdet för att möjliggöra kommersiell verksamhet i större utsträckning. Det har också getts byggrätt för ett sporthotell i området, eftersom det under lång tid har funnits behov av detta. På de så kallade fryshus- och slakteritomterna kommer det att finnas stora förutsättningar att utveckla kommersiell verksamhet. På dessa tomter är det av olika skäl inte lämpligt att bygga permanenta boenden. Däremot är förutsättningarna i området skidstadion, fryshustomten och slakteritomten utmärka för att etablera kommersiella verksamheter med koppling mot skidstadion och mot Arenabyn. Förutsättningar för detta

finns också på andra ytor i området, bland annat nedanför Litsvägen och på Lövlundatomten norr om skidstadion. Det kan vara verksamheter som sporthotell, vandrarhemsboende, restaurang, café, sportbutik, träningsanläggning, lokaler för idrottstester och kontor med inriktning mot idrottsverksamhet m m.

I takt med att Arenabyen har vuxit med fler arenor och utifrån att området har fått allt fler idrotter, utövare, träningsgrupper och evenemang har behovet av servicetjänster också blivit allt tydligare. Att Östersunds kommun även avser att bygga en ny attraktiv entré till Östersunds skidstadion kommer ytterligare att förbättra förutsättningarna att etablera verksamheter i området. Den nya entrén kommer att förbättra tillgängligheten avsevärt och kommer att vara framsidan för nationalarenan i skidskytte, vilket kommer att göra det attraktivt för nya företag och verksamheter att etablera sig i området.

Östersunds kommun ska genom projektet arbeta för att hitta en kommersiell huvudaktör som vill etablera sig i området skidstadion och Arenabyen och som kan ta ett helhetsgrepp kring den affärsmässiga utvecklingen. Denne huvudaktör kan också vara samma aktör som etablerar ett sporthotell med exempelvis konferens och restaurang i området. Utgångspunkten är att denne huvudaktör ska arbeta med att paketera, marknadsföra och sälja de möjligheter som finns i området med till exempel träning, boende, mat, tester, utbildningar med mera. Denne huvudaktör ska också vara nyckelfunktionen för områdets kommersiella utveckling och en sammanhållande part för området, där samverkan med ett antal andra aktörer kommer att vara viktigt. För att det ska vara möjligt måste projektet initialt gå från vision till att skapa en idéskiss för att kunna kommunicera med potentiella huvudaktörer kring vilka möjligheter som finns med området.

Projektet ska också arbeta med att utveckla dialogen och samverkan med privata, offentliga och ideella aktörer för att möjliggöra fler initiativ och att det etableras fler verksamheter kring Östersunds skidstadion och Arenabyen. Idag saknas det i stor utsträckning dialog med regionala och nationella affärsmässiga aktörer inom bland annat träningsturism och servicetjänster som kan ha intresse att etablera sig och utveckla verksamhet på skidstadionsområdet och i Arenabyen. Samverkan ska utvecklas mellan aktörer och projekt som har koppling till utvecklingen av Östersunds skidstadion och Arenabyen och vars verksamhet bygger på fortsatta satsningar på dessa arenor. Exempel på sådana projekt och verksamheter är Peak Innovation, SÖT-projektet, Skiduniversitetet, Nationellt Vintersportcentrum, MidSweden Ski Park, Svenska Parasportförbundet, skid- och skidskytteföreningar och skid- och skidskytteförbund. Det saknas idag ett tydligt och systematiskt arbete med att kommunicera och samordna skidstadions och Arenabys investeringar och möjligheter till aktörer inom privata, offentliga och ideella sektorn och som direkt eller indirekt bidrar till företagande, etableringar och verksamhet i kommunen och i regionen.

OMRÅDE 1

Det är viktigt att utvecklingen på Östersunds skidstadion och i Arenabyen sker i samspel med andra initiativ för att kunna uppnå kortsiktig och långsiktig nytta, hos näringslivet och i samhället i stort, av den utveckling som har skett i området under senaste åren. Aktiviteter och möjligheter i området skidstadion och Arenabyen måste kommuniceras för att andra aktörer ska kunna påverka, agera och utvecklas utifrån detta, men också för att området ska kunna anpassas till användare och behov etc. Om inte dialogen utvecklas med aktörer och projekt som har koppling till området och vars verksamhet är beroende av fortsatta satsningar på dessa arenor riskerar själva fundamentet och grundplattformen för dessa aktörer och verksamheter att försämrast. Projektet kommer att informera om de satsningar som görs, stärka dialogen med befintliga samverkansaktörer och öppna dialog med nya privata, offentliga och ideella aktörer. Projektet ska bidra till att öka möjligheter till etableringar, investeringar och fler evenemang. En utveckling av skidstadion och Arenabyen ska ge ökad affärsmässig nytta för både befintliga aktörer och för nya aktörer i området.

OMRÅDE 2

Projektet ska arbeta med att utveckla träningsturism i området med fokus på i första hand skidstadion. Träningsturismen är en viktig faktor för områdets potential att utvecklas kommersiellt, både vad gäller besökare på motionsnivå och på elitnivå. Projektet kommer utifrån tidigare genomförda analyser och förarbete identifiera aktuella målgrupper för träningsturism i Östersund och i samverkan med andra aktörer utforma paketlösningar för dessa grupper med boende, träning och tester med mera. Utifrån paketeringen ska det genomföras konkreta aktiviteter för att testa koncepten och därigenom synliggöra vad Östersund bör satsa på. Genom att göra testprojekt går det att identifiera styrkor och svagheter och få en bild av vilken marknad som Östersund ska vända sig till och vilka typer av aktiviteter som Östersund bör arbeta vidare med. En annan viktig målgrupp som projektet kommer att fokusera mot är landslag och elitträningsgrupper. Syftet kommer att vara att få fler landslag/elitträningsgrupper att välja Östersund som träningsort där nationerna väljer att förlägga sina träningsläger. Här kommer projektet också att arbeta med konceptualisering för att ta tillvara på det mervärde som skapas av att landslagen/elitträningsgrupperna väljer Östersund som träningsort.

OMRÅDE 3

Östersunds kommun ska genom projektet arbeta med att vidareutveckla infrastrukturen på Östersunds skidstadion. Trots att det har gjorts omfattande satsningar på Östersunds skidstadion under de senaste tio åren är inte arenan tillräckligt attraktiv och anpassad för att kunna stå sig fullt ut i den internationella konkurrensen om stora affärsmässiga evenemang som världscupen i skidskytte, världscupen i längdskidor, VM i skidskytte och stora internationella vintersporevenemang inom parasporter. Det krävs därför ytterligare investeringar och utveckling på skidstadion för att kunna möta arrangörers, företags, tjänsteleverantörers, besökares och tävlandes olika behov kring arenan. De största behoven finns i utveckla servicen och tillgängligheten i området för arenans olika målgrupper.

UTVECKLING ELLER AVVECKLING

Om inte Östersund kan garantera de bästa förutsättningarna för träning och tävling på högsta nivå riskerar Östersund att förlora sin status som attraktiv träningsort under framförallt försäsongen och kommer med största sannolikhet även att förlora förtroendet att arrangera premiären av världscupen i skidskytte. Förlorar Östersund sin status som världscuport minskar också chansen att få arrangera ytterligare VM-tävlingar och andra större evenemang inom smala skidor också drastiskt. Om inte Östersund kan fortsätta arrangera stora evenemang kommer kommunen och regionen att tappa besökare och därigenom kommer antal gästnätter att sjunka och intäkterna till näringslivet att minska. Om inte arenan kan hålla den höga kvalitet som efterfrågas, försämras upplevelsen av evenemanget för besökare, aktiva, sponsorer, mediarepresentanter, arrangörer och företag och det kommer att bli svårare att få stora och återkommande evenemang till Östersund.

HORISONTELLA KRITERIER

Projektet kommer att ha en övervägande positiv påverkan på jämställdhet, integration/mångfald och på miljön. Kommunikation, information och marknadsföring kommer att genomföras med ett tydligt fokus på dessa aspekter. Jämställdhetsperspektivet, integration/mångfaldsperspektivet och miljöfrågorna kommer att finnas med i projektet vid kommunikation och dialog med olika aktörer och verksamheter. Dessa perspektiv kommer också att vara viktiga faktorer att ha i beaktande vid utformning och utveckling av infrastrukturen på skidstadion och i Arenabyområdet och kommer att finnas med som en viktig del i upphandlingen av externa tjänster och byggföretag. Arbetet i projektet kommer att föras med ett jämställdhets- och ickediskrimineringsperspektiv. Projektet ska säkerställa att både kvinnor och män kommer till tals och att projektet når eller har representation från olika grupper i samhället. Östersunds skidstadion ska vid projektslut vara anpassad, ekonomiskt, miljömässigt och socialt, till stora affärsmässiga evenemang och ska därigenom kunna möta arrangörers, tjänsteleverantörers, företags, besökares och aktivas behov och önskemål på ett kvalitativt och hållbart sätt.

4.3 Syfte med projektet

Projektets syfte är att öka kommersialiseringen och att skapa affärsmässig utveckling kring Östersunds skidstadion och Arenabyn, med avsikt att öka företagandet och tillväxten i området, utveckla träningsturismen och att förbättra förutsättningarna att kunna arrangera stora affärsmässiga evenemang inom framförallt vintersporter på smala skidor.

4.4 Projektets mål

PROJEKTETS ÖVERGRIPANDE MÅLSÄTTNING

Är att Arenabyn genom ett stort antal besökare och kunder året om, ett stort utbud av företag och tjänster samt genom infrastrukturella arenaförutsättningarna med hög kvalitet och tillgänglighet ska kunna bli ett affärsmässigt centrum för idrottsverksamhet och träningsturism i Östersund. Östersunds skidstadion ska samtidigt bli en av Europas ledande tränings- och tävlingsarenor för vintersporter på smala skidor. Det ska i sin tur bidra till återkommande megaevenemang minst var tionde år och regelbundna internationella och nationella affärsmässiga evenemang varje år. Denna utveckling kommer att ha stor positiv påverkan på det regionala näringslivet, där befintliga företag och verksamheter kring Arenabyn ska bibehållas och växa och nya aktörer och verksamheter ska tillkomma.

PROJEKTETS MÅLSÄTTNING

Är att befintliga verksamheter ska växa, att det ska ske etableringar av nya verksamheter och att det genomförs fler affärsmässiga evenemang på Östersunds skidstadion och i Arenabyn. Projektet ska vid projektavslut ha hittat en kommersiell huvudaktör som vill driva affärsmässig utveckling i området och det kommer i sin tur leda till att det skapas ett antal nya arbetstillfällen.

DELMÅL1

Är att Östersunds skidstadion och Arenabyn ska också vara välkänd, tillgänglig och attraktiv hos regionala och nationella företag och affärsmässiga aktörer. Det ska finnas en tät dialog och samverkan med näringslivet och andra aktörer med koppling till Östersunds skidstadion och Arenabyn kring kommersiella möjligheter och affärsmässig utveckling.

DELMÅL 2

Är att träningsturismen ska utvecklas i området. Det ska under projektperioden ha genomförts ett antal pilotprojekt med inriktning mot att identifiera, paktera och genomföra pilottestaktiviteter med träningsgrupper.

DELMÅL 3

Är att Östersunds skidstadion ska vara utbyggd och anpassad, ekonomiskt, miljömässigt och socialt till stora affärsmässiga evenemang och ska därigenom kunna möta arrangörers, tjänsteleverantörers, företags, besökares och aktivas behov och önskemål på ett kvalitativt och hållbart sätt.

4.5 Projektets målgrupp

Projektets primära målgrupp är kommersiella företag och projekt med direkt koppling till Östersunds skidstadion och till Arenabyen samt träningsgrupper, besökare, arrangörer, universitetet, idrottsförbund, idrottsföreningar och kommuninvånare. Projektets sekundära målgrupp är turismnäringen och övriga näringslivet tack vare de ekonomiska effekter som de stora evenemangen skapar och genom att Östersunds skidstadion stärks som besöksmål.

4.6 Projektorganisationen

Projektägare är Östersunds kommun. Projektorganisationen kommer att bestå av en politisk ledningsgrupp, en styrgrupp och en projektgrupp med projektledare. Ledningsgruppen kommer att utgöras av kultur- och fritidsnämnden. Styrgruppen kommer att bestå av förvaltningschefen på kultur- och fritidsförvaltningen och chefen för område Tillväxt.

Projektledaren anställs internt i projektet från konsultenheten på 70 % under hela projekttiden. Projektledaren kommer att ha ansvar för budget och för projektets genomförande samt för projektmöten och avstämningar med ledningsgrupp och styrgrupp. Projektledaren kommer att hålla i arbetet med upphandlingar och kommer att ansvara för de flesta kontakter med konsulter och byggföretag. Här finns stor erfarenhet sedan tidigare projekt kring inköp och upphandling. Till hjälp har projektledaren personer i projektgruppen som kommer att arbeta med redovisning av projektet och med ekonomisk uppföljning m m. Projektgruppen kommer att ha löpande kontakter och möten med referensgrupper och med projektets samarbetspartners. Driftansvarig på skidstadion kommer att arbeta i projektet på 50 % som sakkunnig och som stöd till projektledaren.

De personer som ska arbeta med kommersialisering/affärsmässig utveckling och träningsturism kommer att anställas av Östersunds kommun på 100 % under cirka två år. Arenavärden i Arenabyen kommer att arbeta i projektet på 50 % under drygt två år med vissa delar inom områdena kommersialisering/affärsmässig utveckling och träningsturism. Projektet kommer i den affärsmässiga utvecklingen att samverka mycket med Peak Innovation. Personer från kultur- och fritidsförvaltningen, Konsultenheten, Arenabyen, Näringslivskontoret och område Tillväxt på Östersunds kommun kommer att delta och på olika sätt knytas till projektet.

Projektet kommer under hela projekttiden att samverka med ett antal aktörer i form av organisationer, företag, enskilda entreprenörer, projekt och byggföretag med flera. Dialog kring projektets aktiviteter, syfte och målsättningar har funnits under tiden som projekttid och projektansökan har skrivits fram för att förankra samverkan med övriga inblandade aktörer. Ett antal representanter från Peak Innovation, SÖT-projektet och Näringslivskontoret har varit direkt delaktiga i arbetet med att utformningen av projektets aktiviteter.

Projektet kommer också att arbeta med ett antal olika nätverk, referensgrupper och referenspersoner. Referensgrupperna kommer bland annat att bestå av företag, entreprenörer inom träningsturism, boendeanläggningar, Destination Östersund, Svenska Skidskytteförbundet, Svenska Skidförbundet, Jämtland-Härjedalens Skidförbund, skid- och skidskytteföreningar, Svenska Parasportförbundet, Jämtland-Härjedalens Handikappidrottsförbund, Nationellt Vintersportcentrum, Mittuniversitetet, Skiduniversitet och Jämtlands Gymnasium. Projektet kommer också att genomföra omvärldsbevakning, ta del av erfarenheter och föra dialog med ett antal andra skid- och skidskytteorter både nationellt och internationellt.

4.7 Arbetssätt och verksamhetsbeskrivning, inklusive beskrivning av de aktiviteter som tas upp under punkt 5

Projektet kommer att ledas av Östersunds kommun och genomföras tillsammans med interna och externa samarbetspartners. Projektets målsättningar och aktiviteter har förankrats med dem. Projektet innebär att arbeta med kommersialisering och affärsmässig utveckling kring Östersunds skidstadion och Arenabyen och att utveckla träningsturism i första hand kopplat mot skidstadion. Projektet innebär också att genomföra infrastrukturella satsningar på skidstadion för att möjliggöra genomförandet av stora affärsmässiga evenemang inom framförallt vintersporter på smala skidor.

Externa entreprenörer kommer att anlitas för byggnationer och utveckling av infrastrukturen. Projektet kommer att samverka med ett antal olika aktörer kring kommersialiseringen, den affärsmässiga utvecklingen och träningsturismen. Upphandlingar kommer att genomföras enligt lagen om offentlig upphandling.

Möten med ledningsgrupp, styrgrupp, projektgrupp och referensgrupper/referenspersoner kommer att genomföras löpande under hela projektiden. Arbetet tillsammans med dessa aktörer och grupper kommer föras med ett jämställdhets- och icke-diskrimineringsperspektiv. Projektet ska säkerställa att både kvinnor och män kommer till tals och att projektet når eller har representation från olika grupper i samhället.

Projektet kommer att utvärderas av en extern följeforskare genom löpande utvärdering. Följeforskaren kommer att ha ansvar för utvärdering och ska fungera som stöd till projektet i lärandearbetet. Projektledningen kommer att använda lednings- och styrgruppen för intern uppföljning. Även referensgrupperna kommer att bidra i projektets lärandearbete. Projektledningen är operativt ansvarig för projektets utvärdering och uppföljning med stöd av projektets följeforskare.

De aktiviteter som ska genomföras i projektet är:

OMRÅDE 1 - KOMMERSIALISERING OCH AFFÄRSMÄSSIG UTVECKLING

Projektet ska tillsammans med framförallt Peak Innovation, projektet Etableringsfrämjande samverkan i Regionen, kommunens näringslivskontor och Mittuniversitetet med flera arbeta för att hitta en kommersiell huvudaktör som vill etablera sig i området Östersunds skidstadion och Arenabyn för att skapa affärsmässig utveckling. Denne huvudaktör ska utveckla arenaområdet genom att paketera och sälja de möjligheter som finns i området och marknadsföra arenorna och verksamheterna mot olika kundgrupper och på så sätt nyttja arenaområdet och den potential som området besitter. Projektet ska genom dialog, kontakter och samverkan utveckla och visa på den affärsnytta, vison och potential som finns och därefter föra en dialog med en extern part om etablering och utveckling av arenaområdet. För att det ska vara möjligt måste projektet gå från vision till att skapa en idéskiss för att kunna kommunicera med potentiella huvudaktörer kring vilka möjligheter som finns med området.

De aktiviteter som ska genomföras inom område 1 är följande:

- Aktivitet 1. Vidareutveckla visionen till en idéskiss över området samt en kommunikationsplan för skidstadion och Arenabyn som beskriver hur området skulle kunna utvecklas om det satsas på affärsmässig utveckling.
- Aktivitet 2. Arbeta för att hitta en kommersiell huvudaktör i Arenabyn som ser potential med att bedriva verksamhet i området på affärsmässig basis. Den idéskiss som tagits fram för området kommer att ligga till grund för arbetet med att hitta en kommersiell huvudaktör.
- Aktivitet 3. Definiera och tydliggöra hur ansvarsfördelningen och relationen mellan den kommersiella huvudaktören/aktörerna och Östersunds kommun som anläggningsägare skulle kunna se ut.
- Aktivitet 4. Utifrån projektets mål arbeta för att fler kommersiella anläggningar och verksamheter ska etablera sig fysiskt i området och att befintliga företag i Arenabyområdet ska kunna utvecklas och växa.

OMRÅDE 2 - UTVECKLA TRÄNINGSTURISMEN

Om området kring Östersunds skidstadion och Arenabyn utvecklas så som beskrivs under område 1 med serviceverksamheter som boende, konferens, restaurang, träningslokaler, testlokaler, sportbutik med mera samtidigt som Arenabyn tillhandahåller moderna anläggningar och Östersunds kommun fortsätter att satsa på tidig snö så kommer det att finnas stora möjligheter att utveckla träningsturism i området. Träningsturismen kommer att vara en mycket viktig faktor och en hörnsten i arbetet med att skapa kommersialisering och affärsmässig utveckling kring skidstadion och Arenabyn. Träningsturismen ska byggas upp med paktering av koncept, där det ingår resa, boende, tillgång till skidspår/skjutbana, tidig snö, tester via Nationellt Vintersportcentrum, teknikkurser, föreläsningar och digitala mätningar m m. Eftersom Östersunds kommun har stort fokus på tillgänglighetsfrågor och Design för alla och då Östersund har möjlighet att få arrangera stora evenemang inom parasporter ska en del av träningsturismen fokusera mot personer med funktionsnedsättningar. Projektet kommer tillsammans med bland annat SÖT-projektet, Destination Östersund, boendeanläggningar, Peak Innovation, Nationellt Vintersportcentrum, föreningar och förbund m fl arbeta för att utveckla träningsturismen i området.

De aktiviteter som ska genomföras inom område 2 är följande:

- Aktivitet 1. Genom omvärldsbevakning lära av andra aktörer och utifrån en marknadsanalys identifiera och nå potentiella träningsgrupper som skulle kunna bjudas in till Östersund och skidstadion/Arenabyn.
- Aktivitet 2. Tillsammans med bland annat Destination Östersund, Nationellt Vintersportcentrum och entreprenörer inom träningsturism, skidteknik, mat och hälsa etc göra testpaket genom att utforma, provpaketera och marknadsföra paketlösningar för olika former av träningsgrupper.

- Aktivitet 3. Utifrån testerna med paketlösningar genomföra minst fem konkreta testaktiviteter på skidstadion med minst fem olika typer av målgrupper/testgrupper. Målgrupperna kan här röra sig inom spannet från grupper med väldigt liten skidvana till väldigt vana skidåkare. En målgrupp ska vara inriktad mot personer med funktionsnedsättningar. Beroende på målgrupp och önskemål/behov utformas pilottesterna på olika sätt. Efter genomförda testaktiviteter ska dessa utvärderas och följas upp för att få en bild av vilka koncept som Östersund bör arbeta vidare med.
- Aktivitet 4. Stärka dialogen och kommunikationen med landslag och elitträningsgrupper för att fler landslag/elitträningsgrupper ska välja Östersund som träningsort. I aktiviteten ska det ingå att göra en inventering och utvärdering av vad landslagen/elitträningsgrupperna anser är viktigt vid val av träningsort och vad Östersund måste förbättra för att fler landslag ska välja Östersund som träningsort, både under försäsongen och under till exempel sommarsäsongen. Inom ramen för aktiviteten ska det också ingå att arbeta med konceptualisering. Hur Östersund ska ta tillvara på det mervärde som skapas av att landslagen/elitträningsgrupperna kommer till Östersund på träningsläger och hur det ska kommuniceras ut externt.

OMRÅDE 3 - UTVECKLA INFRASTRUKTUREN FÖR STORA KOMMERSIELLA EVENEMANG OCH FÖR TRÄNINGSTURISM

Infrastrukturen i skidstadionområdet ska utvecklas för att som en del i kommersialiseringen av Arenabyområdet kunna erbjuda kvalitativ affärsmässig träning och upplevelse. Infrastrukturen ska också utvecklas för att Östersund ska kunna hålla världsklass på evenemang inom smala skidor och för att Östersund ska kunna fortsätta arrangera tävlingar av den storlek som världscupen i skidskytte, världscupen i längdskidor, VM i skidskytte och världscupen, EM och VM i vinterparasporter. Tillgängligheten i området ska också öka, både för att kunna genomföra kvalitativa tävlingar, kunna erbjuda bra träningsmöjligheter och för att skapa bättre förutsättningar för utveckling av kommersiell verksamhet. Den fysiska tillgängligheten ska förbättras och det ska framförallt skapas ökade förutsättningar för att kunna arrangera stora evenemang inom parasporter.

De aktiviteter som ska genomföras inom område 3 är följande:

- Aktivitet 1. Servicebyggnad vid vallaby - Servicen till aktiva och vallateamen är idag undermålig. Nuvarande byggnad är i dåligt skick och mycket otillgänglig och den tekniska nivån på byggnaden är låg. Det behöver därför uppföras en ny servicebyggnad i området för de aktiva och vallateamen. Servicebyggnaden ska kunna användas dels för längd-, skidskytte- och parasportevenemang och dels för andra typer av verksamheter under övriga tider på året.
- Aktivitet 2. Utbyggnad av el och fiber i området - El- och fiberkapaciteten på skidstadion är otillräcklig på de ställen där det behövs och efterfrågas av tjänsteleverantörer, arrangörer och gäster med olika behov. En utbyggnad av fibernätet skulle möjliggöra och underlätta för en helt trådlös skidstadion. Östersund har möjlighet att bli den första vintersportaren inom smala skidor som permanent kan erbjuda detta till sina besökare och utövare. Östersund har därför möjlighet att bli världsledande inom det området.
- Aktivitet 3. Utbyggnad av belysning för TV-sändningar - Det saknas till viss del kabeldragningar för TV-kameror i området. Om inte TV-produktionen under VM kan hålla hög kvalitet försämras upplevelsen av evenemanget för de cirka 500 miljoner förväntade TV-tittarna.
- Aktivitet 4. Ny entré till skidstadion - Entrén till skidstadion behöver byggas om för att skapa ökad tillgänglighet och bättre kvalitet. Ökad tillgänglighet och bättre infrastruktur i området är viktigt för att kunna förbättra förutsättningarna för befintliga företag att bedriva verksamhet och för att öka möjligheterna för nya aktörer och företag att etablera sig på skidstadion och i Arenaby. Att utveckla tillgängligheten är också viktigt för att kunna arrangera nya typer av evenemang inom bland annat parasporter och för att utveckla övriga verksamheter som finns i Arenabyområdet året runt.

Under framförallt de senaste tio åren har det genomförts ett antal utrednings- och investeringsprojekt i skidstadionområdet. Detta projekt kommer på ett självklart sätt att bygga vidare på de satsningar och den utbyggnad av området som genomförts i tidigare projekt. De resultat och erfarenheter som tidigare projekt har uppnått kommer att utvecklas vidare genom de aktiviteter som ska genomföras i detta projekt.

4.8 Projektavgränsning

Projektet avgränsas geografiskt till att omfatta området Östersunds skidstadion och Arenaby. Projektet avgränsas till i första hand aktiviteter, verksamheter och evenemang med tydlig idrottsinriktning och med fokus på idrottens behov. När det gäller kommersialisering och affärsmässig utveckling avgränsas projektet till att i första hand omfatta Arenabyområdet med kringliggande ytor. Träningsturismen kommer som ett första steg huvudsakligen att avgränsas och kopplas till Östersunds skidstadion. Projektet kommer att pågå mellan den 1 juni 2017 till och med den 31 december 2019.

4.9 Koppling till det regionala näringslivet

All verksamhet i form av evenemang och tävlingar som genomförs på Östersunds skidstadion och i Arenaby har stor direkt och indirekt påverkan på regionens näringsliv, genom att det bland annat leder till fler företagsetableringar och ökad omsättning för näringslivet. Den enskilt största påverkan som satsningarna har på det regionala näringslivet är när Östersund arrangerar ett VM i skidskytte. Dessa typer av evenemang är i sig stora affärsmässiga företeelser och är en starkt bidragande faktor för tillväxt hos företag i hela Jämtland, både på kort och på lång sikt. Samspelet mellan utvecklingen av arenan och arrangören, Svenska Skidskytteförbundet och dess arrangemansbolag Biathlon Events i Sverige AB, är därför central för att kunna nå långsiktighet och hållbarhet i detta arbete som ska bidra till den regionala tillväxten. För att kunna få ett stort affärsmässigt evenemang, som ett VM eller en världscup till regionen och därefter kunna genomföra evenemanget på ett bra sätt, krävs en kompetent, engagerad och hållbar arrangörsorganisation. Det krävs också yttre fysiska förutsättningar i form av en hållbar arena där evenemangen kan genomföras på ett kvalitativt sätt för att bli lönsamma och återkommande och för att Östersund ska ha möjlighet att tilldelas nya stora evenemang. Just återkommande evenemang är särskilt positivt för näringslivet, som då kan bygga vidare på sin kompetens, konkurrenskraft och att våga satsa långsiktigt.

Projektet kommer att samverka med och ta del av erfarenheter från projektet Etableringsfrämjande samverkan i regionen som har som syfte att tillsammans med kommunerna i länet skapa möjligheter till fler företagsetableringar i Jämtland/Härjedalen. Projektet bedöms passa väl in i etableringsprojektet som ett case för att hitta företag som ser affärsmöjligheter och som ser potential med att starta upp ny verksamhet i Arenabyområdet.

Företag ur det regionala näringslivet har tidigare deltagit i förstudier och framtagande av utvecklingsplaner för framförallt skidstadions utveckling och har där visat på behov för att kunna utvecklas och växa tillsammans med området. Dialogen och de behov som har framkommit visar på att många företag har intresse kring att utveckla sig och sin verksamhet i skidstadionsområdet och i Arenaby eller med koppling mot området. Dels så finns det tränings- och turismföretag som gynnas av bättre förutsättningar och utvecklingsarbete och dels finns det en mängd evenemangsföretag som gynnas av att det genomförs fler evenemang i området. Det finns också ett antal serviceföretag som är beroende av ett större flöde av människor i form av kunder och besökare året runt i området.

Företag och företrädare för det regionala näringslivet kommer att delta via dialog i projektets aktiviteter. En stor mängd av dessa företag förs det idag redan löpande dialog med genom Östersunds kommun eller via projektets samverkansparter.

Företag ur näringslivet kommer att handlas upp för att genomföra infrastrukturåtgärderna. Det regionala näringslivet kommer att vara mottagare av projektresultaten.

4.10 Koppling till andra projekt

Projektet kommer att samverka och ha en nära dialog med ett stort antal olika aktörer och projekt i kommunen och i regionen. De flesta av dessa aktörer har kommunen redan idag ett nära samarbete med genom löpande dialog, olika projektarbeten och olika former av samverkan. Ett flertal av dessa verksamheter är också kommunen med och finansierar och stöttar på olika sätt. Flera av dessa aktörer har också deltagit praktiskt i framtagandet av projektets aktiviteter.

Projektet kommer bland annat att ha koppling till följande andra projekt:

PEAK INNOVATION - Projektet kommer att samverka med Peak Innovation som under 2017-2018 kommer att bedriva verksamhet inom bland annat fokusområdena Kompetenscenter snö, Internet of Sports/Östersund som testbädd och att utveckla att Östersund som nod för parasporterna. Utvecklingsområdena går hand i hand med projektet och satsningarna är beroende av projektets kunskap och utveckling. Att utveckla ett Kompetenscenter i Östersund kring snölagring och snöhantering är viktigt för att kunna fortsätta utveckla tekniker och metoder på Östersunds skidstadion, kunna dokumentera och mäta samt att kunna marknadsföra och sprida kunskapen nationellt och internationellt. Utvecklingen för effektivare snötillverkning är en grund för att bygga vidare på de metoder och den kompetens som finns inom organisationen idag. Att utveckla varor och tjänster med koppling till Internet of Sports ligger helt i linje med projektets affärsmässiga utveckling och satsningar på tränings- och turism och här ska ett nära samarbete finnas mellan Östersunds kommun och Peak Innovation. Nationellt Vintersportcentrum och Östersunds skidstadion är själva navet i utvecklingen av den digitala arenan. Även satsningen på att utveckla Östersund som nod för Vinterparasporten har mycket nära koppling till utvecklingen av Arenaby där de stora evenemangen ska genomföras och där träningsmöjligheterna för parasporter ska utvecklas. Kontakter finns etablerade med bland annat Micke Jonsson, Jenny Eidolf, Karin Riddar, Lina Lif och Erik Melin Söderström på Peak Innovation.

SÖT-PROJEKTET - Projektet kommer att samverka mycket med SÖT-projektet och framförallt med Tomas Arvidsson och Mathias Fredriksson. SÖT-projektet arbetar bland annat med att etablera ett nätverk av aktörer inom träningsturism och hälsa. Projektet kommer att använda sig av detta nätverk och dess kompetens och erfarenheter för att paketera och genomföra pilottestprojekt inom träningsturism på Östersunds skidstadion.

SKIDUNIVERSITETET - Projektet kommer i samband med utvecklingen av skidstadion, utbyggnaden av infrastrukturen och satsningen på träningsturism att föra en nära dialog med Skiduniversitetet på Mittuniversitetet och dess inriktningar inom skidor, skidskytte och parasporter. Kommunens Tillväxtkontor har ett nära samarbete med Skiduniversitetet och är med och finansierar en stor del av Skiduniversitetets verksamhet.

NATIONELLT VINTERSPORTCENTRUM - Projektet kommer att samverka med Nationellt Vintersportcentrum på Mittuniversitetet, vars verksamhet har ett starkt fokus på forskning inom idrott, prestation och hälsa framförallt inriktat mot vinteridrotter. Här finns samverkansmöjligheter kring affärsmässig utveckling och kring att skapa hållbara koncept inom träningsturism. Kommunen för en kontinuerlig dialog med representanter på Nationellt Vintersportcentrum, bland annat med Sture Espwall.

SPORTS TECH RESEARCH CENTRE - Projektet kommer också att samverka med Sport Tech Research Centre på Mittuniversitetet som är ett tvärvetenskapligt forskningscenter som fokuserar på områdena sportteknologi och produktutveckling. Representanter från Sport Tech Research Centre har varit delaktiga i tidigare utvecklingsprojekt kring Östersunds skidstadion och Mikael Bäckström och Jonas Danvind finns sedan tidigare med i dialogen kring utvecklingen av Arenabyområdet.

MIDSWEDEN SKI PARK - Projektet kommer att föra en dialog med representanter för satsningen på skidtunneln i Bräcke för att se hur anläggningen i Bräcke och Östersunds skidstadion skulle kunna vara ett komplement till varandra för att utveckla träningsturism på skidor/skidskytte i länet. Kommunen har kommunicerat med och träffat bland annat Gun Fahlander som är projektledare och Bengt Flykt som är kommunchef i Bräcke kommun under projekterings- och byggprocessen med MidSweden Ski Park.

NÄRINGSLIVSKONTORET - Projektet kommer att samverka och föra en nära dialog med kommunens Näringslivskontor och Företagslotsen med bland annat Magnus Lindgren och Carina Otterfalk kring den kommersiella och affärsmässiga utvecklingen i Arenaby. Näringslivskontoret ingår också som en viktig aktör i projektet Etableringsfrämjande samverkan i Regionen.

4.11 Resultatspridning

Projektet kommer att arbeta mycket med information och kommunikation. En stor del av arbetet kommer att fokusera på samverkan och dialog med andra aktörer, både internt inom kommunen och externt. Ett antal referensgrupper och referenspersoner kommer att ingå i projektarbetet och det kommer att föras en kontinuerlig dialog med dessa grupper under hela projektiden.

Projektet kommer att informera om sitt arbete och sina resultat på kommunens hemsida och på skidstadions facebookside samt genom kommunens övriga informationskanaler, både internt och externt. Slutrapporten kommer att delges allmänheten.

4.12 Uppföljning/Utvärdering/Följeforskning

Intern uppföljning över genomförda aktiviteter och projektredovisning kommer att genomföras löpande under projektperioden i samband med projektets lägesrapporter och vid projektets slut i slutrapporten. Projektledningen är operativt ansvarig men har stöd både från lednings- och styrgrupp. Genom projektledningen och genom lednings- och styrgruppen ska resultaten användas i vidare utveckling av Arenaby och dess verksamheter.

Löpande utvärdering kommer att göras av en extern följeforskare som kommer att upphandlas av projektet. Följeforskaren kommer att dokumentera och analysera utvecklingen i projektet och dess effekter för Östersund och regionen ur ett mer övergripande perspektiv. Syfte och upplägg för projektets utvärdering kommer att arbetas fram tillsammans med projektets följeforskare.

5. Tid och aktivitetsplan för projektet

Aktiviteter ska beskrivas/utvecklas under punkt 4.7

Aktivitet	Startdatum	Slutdatum	Budgerad kostnad
Kommersialisering och affärsmässig utveckling	2017-08-01	2019-08-31	1 850 000
Utveckling av träningsturism	2017-08-01	2019-08-31	2 200 000
Projektledning och egen personal	2017-06-01	2019-12-31	2 650 000
Externa konsulttjänster	2017-06-01	2019-06-30	500 000
Utvärdering/följeforskning	2017-06-01	2019-12-31	450 000
Servicebyggnad vid Vallaby	2018-01-01	2019-02-28	4 200 000
Utbyggnad av el och fiber	2017-06-01	2018-12-31	1 500 000
Utbyggnad av belysning för TV-sändningar	2017-06-01	2018-12-31	500 000
Ny entré till skidstadion	2017-06-01	2019-06-30	7 500 000
Insatser för något/några av de horisontella kriterierna			
Informationsspridning om verksamhet och resultat	2017-06-01	2019-12-31	50 000
Projektutvärdering och slutredovisning, inklusive slutrapport	2019-09-01	2019-12-31	100 000
Projektets start och slutdatum	2017-06-01	2019-12-31	21 500 000

6. Indikatorer**6.1 Indikator**

	Kvinnor	Män	Antal
Antal arbetstillfällen som skapas av projektets genomförande, såväl inom själva projektet som externt (fördelat på kvinnor och män)	2	3	5
Antal arbetstillfällen som bevaras som en följd av projektets genomförande, såväl inom själva projektorganisationen som externt (fördelat på kvinnor och män)	5	8	13
Antal nystartade företag (fördelat på kvinnor o män)			1
Antal nya företag med delat/mixat ägande			
Antal företag som deltar i projektet			10
Antal personer som deltar i projektet förutom projektägarens personal (fördelade på kvinnor och män)	20	30	50
Antal nya kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projektet			
Privat medfinansiering av projektet i kronor			

6.2 Kommentar till indikatorerna

Minst två personer kommer att anställas på 100 % inom projektet under cirka 24 månader för att arbeta med kommersialisering/affärsmässig utveckling och med träningsturism.

Projektet kommer också att sysselsätta en internkonsult på cirka 70 % under 31 månader. Driftansvarig för skidstadion kommer att arbeta i projektet på 50 % och det kommer att anställas personal under cirka 22 månader som ersätter honom.

Projektet kommer också att innebära att det skapas arbetstillfällen externt, både när det gäller kommersialiseringen och den affärsmässiga utvecklingen i området, där det i första hand handlar om att hitta en extern huvudaktör i området och när det gäller att arbeta med träningsturism, där ett antal olika aktörer kommer att bli inblandade.

Projektet kommer att medverka till att arbetstillfällen i området kan bevaras och att befintliga verksamheter kan utvecklas. Det handlar om Intersport och Tord Wiksten Event och PR som kan utveckla sin verksamhet i området och om Svenska Skidskytteförbundet och dess organisation som är beroende av satsningarna på Östersunds skidstadion och Arenaby för att kunna fortsätta att arrangera stora evenemang och för att Östersunds skidstadion ska kunna fortsätta vara Sveriges Nationalarena för skidskytte. Med mer verksamhet, fler kunder, fler besökare och fler stora evenemang i Arenabyområdet har dessa aktörer också stora möjligheter att utöka sina verksamheter och växa.

Projektet kommer att innebära att det skapas minst ett nytt företag i området som bedriver kommersiell och affärsmässig verksamhet.

I projektet kommer det att delta ett stort antal företag, aktörer, organisationer och personer som projektet kommer att samverka med och föra dialog med på olika sätt under projektiden.

7. Horisontella kriterier

Vilken påverkan har projektet på jämställdhet

- ☐ - Syftar direkt till att öka jämställdheten
- ☒ - Har en övervägande positiv påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv
- ☐ - Har en övervägande negativ påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv

Besvara kortfattat följande fyra frågor:

1. Vilka mätbara mål finns avseende jämställdhet inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå målen när det gäller jämställdhet? 3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter jämställdheten?

4. Hur kommer projektet kvinnor och män till godo vad gäller företagande, arbetstillfällen etc.?

Projektet kommer att ha följande positiv påverkan på jämställdhet:

- Projektorganisationen är jämställd och kommer att bestå av både kvinnor och män. Ledningsgruppen och projektgruppen består av cirka 50 % kvinnor och 50 % män.
- Deltagande personer i referensgrupperna kommer att bestå av både män och kvinnor. Uppskattad andel kvinnor i referensgrupperna är 40 % och män 60 %.
- De satsningar som görs på Östersunds skidstadion utformas så att både kvinnliga och manliga idrottare i alla åldrar ska ha samma förutsättningar att utifrån sina behov kunna utöva sina idrotter. Generellt är både längdskidor och skidskytte väldigt jämställda idrotter. Kvinnor och män tävlar på samma villkor, tillsammans på samma orter. De får lika mycket TV-tid och har samma förutsättningar vad gäller träning och förberedelser etc.
- Under de evenemang som genomförs på skidstadion och i Arenaby deltar både aktiva kvinnor och män. Detta varierar dock beroende på vilken idrott som utövas. Andelen deltagande kvinnor och män är ungefär 50 % kvinnor och 50 % män när det genomförs större evenemang inom skidskytte på Östersunds skidstadion.
- Utvecklingen av området Östersunds skidstadion och Arenaby kommer att innebära förbättrade förutsättningar för verksamhet och tävling på lika villkor för både kvinnor och män, barn och ungdomar på elitnivå liksom på motionsnivå.
- Med etablerande av nya verksamheter i Arenabyområdet kommer det att skapas nya arbetstillfällen för både kvinnor och män. Dessa nya arbetstillfällen uppskattas till 40 % kvinnor och 60 % män.

De aktiviteter som kommer att genomföras avseende jämställdhet är följande:

- Kommunikation, information och marknadsföring kommer att genomföras ur ett tydligt jämställdhetsperspektiv.
- En analys enligt 4R-metoden kommer att genomföras inom projektet.
- Jämställdhetsperspektivet kommer att finnas med vid kommunikation och dialog med olika aktörer.
- Jämställdhetsperspektivet kommer att finnas med som en viktig del vid utformning och utveckling av infrastruktur på skidstadion och i Arenabyområdet.
- Den upphandlade utvärderaren/följeforskaren ska ha jämställdhetskompetens. Detta kommer att säkerställas vid upphandlingen av följeforskare.

Vilken påverkan har projektet på integration och mångfald

- ☐ - Syftar direkt till att öka integration och mångfald
- ☒ - Har en övervägande positiv påverkan ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv
- ☐ - Har en övervägande negativ påverkan ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv

Besvara kortfattat följande fyra frågor:

1. Vilka mätbara mål finns avseende integration och mångfald inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå projektets mål när det gäller integration och mångfald? 3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter integration och mångfald? 4. Hur kommer projektet olika grupper till godo vad gäller företagande, arbetstillfällen etc.

Projektet kommer att ha följande positiv påverkan på integration och mångfald:

- Utvecklingen Arenabyn kommer att innebära en mötesplats för ett stort antal människor från olika länder och kulturer som kommer till Östersund för att tävla, träna och besöka olika tävlingsevenemang.
- Med en fortsatt utveckling av Östersunds skidstadion och Arenabyn kommer det att innebära att Östersund kan arrangera nya typer av evenemang och därigenom få nya målgrupper att besöka Östersund.
- Projektet kommer också att bidra till att öka mångfalden genom att utveckla träningsturismen, där fokus kommer att ligga på att bland annat hitta nya målgrupper och nya besökare.
- För att förbättra mångfalden och förutsättningarna för de evenemang som genomförs och för de träningsgrupper som besöker området görs satsningar för att öka tillgängligheten och för att skapa bra förutsättningar för bland annat funktionsnedsatta.
- Inför VM i skidskytte 2019 beräknas ungefär 130 000 personer från olika länder besöka Östersunds skidstadion under evenemanget, vilket ger ett stort avtryck för mångfalden i regionen.
- Genom media når evenemang som VM i skidskytte ett stort antal människor i hela världen. VM i skidskytte 2019 beräknas nå uppemot 500 miljoner TV-tittare i olika länder i Europa och i världen
- Utrikesfödda deltagare uppskattas finnas med i referensgrupperna.

De aktiviteter som kommer att genomföras avseende integration och mångfald är följande:

- Kommunikation, information och marknadsföring kommer att genomföras ur mångfaldsperspektiv.
- Integrations- och mångfaldsperspektivet kommer att finnas med vid kommunikation och dialog med olika aktörer.
- Integrations- och mångfaldsperspektivet kommer att finnas med som en viktig del vid utformning och utveckling av infrastruktur på Arenaområdet.

Vilken påverkan har projektet på miljön

- ☐ - Syftar direkt till att förbättra miljön
- ☒ - Har en övervägande positiv påverkan på miljön
- ☐ - Har en övervägande negativ påverkan på miljön

Besvara kortfattat följande fyra frågor:

1. Vilka mål finns avseende miljö inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå projektets mål när det gäller miljö?
3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter miljön? 4. Har projektet påverkan på något Natura 2000-område?
Ett demokratiskt, socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbart Östersund är den gemensamma, grundläggande visionen för Östersunds kommun och kommunens utveckling. Prioriterade miljöaspekter är bl a att minska utsläpp från vägtrafik och arbetsmaskiner, att energianvändningen ska minska samt att minska resursanvändandet vid samhällsbyggande och fysisk planering.

Projektet kommer att ha följande positiv påverkan på miljön och följande aktiviteter kommer att genomföras:

- Utvecklingen av Östersunds skidstadion och Arenabyn kommer att karaktäriseras av ett stort hållbarhetstänk och samtliga investeringar kommer att ha föregåtts av en genomlysning av olika miljöaspekter.
- Allt arbete i projektet kommer att utgå från kommunens miljöpolicy.
- Miljöperspektivet kommer att finnas med som en viktig del vid utformning och utveckling av infrastrukturen och ska underlätta att evenemang och verksamheter i Arenabyn blir mer miljövänliga.
- Miljöperspektivet kommer att finnas med vid upphandling.
- Projektet ska med god marginal klara alla gällande lagkrav inom miljöområdet.
- Projektet kommer att informera leverantörer och entreprenörer om kommunens miljöarbete.
- Energieffektiv belysning kommer att användas vid utbyggnaden av belysningen för TV-sändningar samt i den nya servicebyggnaden och vid den nya entrén.
- Östersunds kommun ställer krav på att arrangören upprättar en miljöplan vid genomförande av större evenemang.

Vilken påverkan har projektet på folkhälsan (endast obligatorisk uppgift för Östra Mellansverige)

- ☐ - Syftar direkt till att förbättra folkhälsan
- ☐ - Har en övervägande positiv påverkan på folkhälsan
- ☐ - Har en övervägande negativ påverkan på folkhälsan

Besvara kortfattat följande tre frågor:

1. Vilka mätbara mål finns avseende folkhälsa inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå målen när det gäller folkhälsa?
3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter folkhälsan hos olika grupper?

8. Förväntade resultat

8.1 Förväntade resultat efter projektperioden

Projektet har hittat en huvudaktör som ser möjlighet att driva affärsmässig utveckling i Arenabyområdet.

Samma aktörer eller någon annan kommersiell aktör har beslutat sig för att bygga ett sporthotell inklusive konferenslokaler och restaurang i området. Planer kommer också finnas på att upprätta ett enklare form av boende, typ vandrarhemsboende i området.

Projektet har fört dialog, skapat intresse och hittat potentiella aktörer som vill utveckla någon form av träningsanläggning och sportbutik i området.

Projektet har bidragit till ökad tillväxt och utveckling hos befintliga företag i området.

Östersunds skidstadion och Arenabyn kommer vid projektslut kunna erbjuda goda förutsättningar för företag och verksamheter att etablera sig och bedriva affärsmässig verksamhet i området och ska vara välkänd, tillgänglig och attraktiv hos regionala och nationella företag och affärsmässiga aktörer.

Genom omvärldsanalys, lärande och tester kring träningsturism finns en målgrupp tydliggjord och det finns fler aktörer kring skidstadion som arbetar med koncept kring träningsturism. Projektet har utformat paketslösningar för olika former av träningsgrupper och det har genomförts minst fem pilottestaktiviteter på skidstadion.

Dialogen har stärkts med landslag och elitträningsgrupper i framförallt Sverige och i Europa och Östersund kan på ett bättre och mer genomtänkt sätt möta dessa gruppers behov.

Östersund kan på ett bättre sätt ta tillvara på det mervärde som skapas av att landslag kommer till Östersund och väljer Östersund som träningsort.

Fler affärsmässiga evenemang inom olika vintersporter kommer att genomföras på Östersunds skidstadion.

Stora affärsmässiga evenemang inom parasporter kommer att genomföras på Östersunds skidstadion och i Arenabyn.

Östersunds skidstadion är anpassad, ekonomiskt, miljömässigt och socialt, till stora affärsmässiga evenemang och kommer att kunna möta arrangörers, tjänsteleverantörers, företags, besökares och aktivas behov, krav och önskemål på ett mer kvalitativt och hållbart sätt.

8.2 Förväntad verksamhet efter projektperioden

En kommersiell huvudaktör etablerar sig i Arenabyområdet. Samma huvudaktör bygger ett sporthotell med tydlig idrottsinriktning och med konferensmöjligheter och restaurang m m.

Ett vandrarhemsboende med enklare standard byggs i Arenabyområdet.

En träningsanläggning i form av ett gym, rehabcenter eller liknande anläggs i området.

Endera kommer en helt ny aktör in i området och startar en sportbutik eller så flyttar befintlig sportbutik sin verksamhet till en annan yta inom Arenabyområdet och utvecklar och bygger ut sin verksamhet.

Östersund börjar att aktivt satsa på träningsturism genom att paketera, marknadsföra och sälja in träningsaktiviteter och träningsläger i Arenabyn till olika potentiella träningsgrupper.

Svenska skidlandslaget och Svenska skidskyttelandslaget förlägger fler träningsläger och träningsverksamheter till Östersund. Andra elitträningsgrupper och internationella landslag kommer till Östersund för att träna.

Nationellt Vintersportcentrum förlägger lokaler för testverksamhet vid skidstadionområdet för att på plats kunna genomföra delar av sina testverksamheter.

Sport Tech Research Centre på Mittuniversitetet förlägger en del av sin verksamhet till skidstadionområdet för att på plats kunna genomföra tester av den utrustning och de hjälpmedel som utvecklas för idrottsändamål och för rehabilitering m m.

Skiduniversitetet utvecklar sin verksamhet med längdskidor, skidskytte och vinterparasporter och förlägger ytterligare verksamhet till skidstadion.

Kontor för idrottsrelaterade verksamheter skapas i området. Bland annat Jämtland/Härjedalens Idrottsförbund har visat intresse av att etablera sig i ett nytt Idrottens hus i Arenaby.

Östersund arrangerar ett flertal stora evenemang inom vintersporter. Världscupen i skidskytte kommer permanent att arrangeras varje år i Östersund. Östersund får också fler världscuptävlingar i längdskidor. Mellan år 2017 och 2023 kommer det att arrangeras ett flertal tävlingar på VC, EM och VM-nivå inom vinterparasporter i Arenaby. Curling och kälkhockey förläggs i Östersund Arena och skidor och skidskytte på Östersunds skidstadion.

8.3 Förväntade effekter på sikt

Arenaby kommer att vara ett självklart kluster för idrottsverksamheter, träningsturism och kommersiell verksamhet i Östersund och i Sverige.

Ett forskningscenter kommer att ha skapats i Arenaby tillsammans med aktörer som Mittuniversitetet, Nationellt Vintersportcentrum och Skiduniversitetet.

Östersunds skidstadion kommer att vara en av Europas absolut mest utvecklade arenor för skidskytte och ett nytt VM i skidskytte arrangeras omkring år 2030 i Östersund.

Östersund kommer också att vara en mycket stark arrangör av andra stora evenemang inom vintersporter.

Östersund kommer tillsammans med Åre att vara Sveriges nationalarena för vinterparasporter.

Östersunds skidstadion och Arenaby kommer att ha ett mycket starkt hållbarhetstänk och kommer att satsa mycket på miljövänlig och tillgänglig verksamhet och hållbara evenemang.



20

Ansökan om medfinansiering till projekt
Benchmark Adventure Sweden – Jämtland
Härjedalen

RUN/680/2016

2017-02-03

Näringslivsenheten

Sven Winemark

Tfn: 063- 146584

E-post: sven.winemark@regionjh.se

Dnr/680/2016

Ansökan om medfinansiering till projekt Benchmark Adventure Sweden – Jämtland Härjedalen

Ärendebeskrivning

JHT vill tillsammans med turismnäringens aktörer/företag genomföra 9 benchmarking resor. Syftet är att omvärldsbevaka och lära av andra aktörer för att öka konkurrens- o attraktionskraften. Ca 100 deltagare från 60 ftg beräknas kunna delta i projektet. Turismen utvecklas i mycket snabb takt och näringen anses vara s.k. ”early adopter”, nya beteenden/trender anammas tidigt. Detta ställer allt högre krav på regionens företag och destinationer att leverera över förväntan för att vinna och även få behålla kunden och därigenom kunna växa. Studieresorna kommer att genomföras utifrån olika ämnesområden och till destinationer som ligger i framkant inom de definierade utvecklingsbehoven där regionens företag måste förbättra sin konkurrenskraft. Projektets kostnader uppgår totalt till 1 300 669 kr varav studieresornas kostar 1 140 000 kr.

Förvaltningschefens förslag

Region Jämtland Härjedalen beslutar medfinansiera projektet med 40,00 % av redovisade och godkända kostnader, dock max 520 000 kr samt under förutsättning att övrig finansiering ordnas enligt ansökan.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef regional utveckling

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Sven Winemark och Martina Lundholm

Datum: 2017-02-01

Underlag för prioritering av projektmedel.

Diarienummer	RUN/680/2016
Projektagare/sökanden	Jämtland Härjedalen Turism ek. för. (JHT)
Projektnamn	Benchmark Adventure Sweden – Jämtland Härjedalen
Projekttid	2017-04-01 – 2019-11-30
Typ av projekt	Regionalt
Ansökt bidrag från Region JH.	550 000 kr

Sammanfattande projektbeskrivning
JHT vill tillsammans med turismnäringens aktörer genomföra 9 benchmarking resor. Syftet är att omvärldsbevaka och lära av andra aktörer för att öka konkurrens- o attraktionskraften. Ca 100 deltagare från 60 fbg beräknas kunna delta i projektet. Turismen utvecklas i mycket snabb takt och näringen anses vara s.k. ”early adopter”, nya beteenden/trender anammas tidigt. Detta ställer allt högre krav på regionens företag och destinationer att leverera över förväntan för att vinna och även få behålla kunden och därigenom kunna växa. Studieresor kommer att genomföras utifrån olika ämnesområden och till destinationer som ligger i framkant inom de definierade utvecklingsbehoven där regionens företag måste förbättra sin konkurrenskraft. Av projektets kostnader uppgår studieresornas kostnader till 1,14 mnkr.

Kostnader och finansiering	
Kostnader -	
Projektets faktiska kostnader	1 300 669 kr
Summa kostnader	1 300 669 kr
Finansiering	
Region Jämtland Härjedalen	520 000 kr
Privat finansiering	780 669 kr
Summa finansiering	1 300 669 kr

Förslag till beslut
Region Jämtland Härjedalen beslutar medfinansiera projektet med 40,00 % av redovisade och godkända kostnader, dock max 520 000 kr samt under förutsättning att övrig finansiering ordnas enligt ansökan. Att införskaffa sig kunskap om turismbranschens och hur konkurrenters utveckling är av avgörande betydelse för att regionens branschföretag skall vara rustade att möta en alltmer hårdnande konkurrens och utveckling. Studieresor såväl inom landet som internationellt ligger därför i linje med de intentioner som finns såväl i regionens utvecklingsstrategi och RTP hur man skall kunna kompetens- och produktutveckla sitt företags utbud.

2016 -12- 08

Dnr. RUN /...../20.....

ANSÖKAN OM MEDFINANSIERING TILL PROJEKT

☐ EU Strukturfond ☐ Annat EU ☐ Interreg ☒ Regionalt

Projektnamn

Benchmark Adventure Sweden - Jämtland Härjedalen

Projektperiod

Start (åååå-mm-dd)

20170401

Slut (åååå-mm-dd)

20191130

Sökt belopp

689260

Uppgifter om sökanden

Sökande (organisationens namn)

Jämtland Härjedalen Turism ek för

Organisationsnr.

769600-7686

Adress

Rådhusgatan 44

CFAR-nummer

3288-4058

Postnr

83132

Ort

Östersund

Plusgiro

Telefon

Bankgiro

5937-9487

Har sökande rätt att dra av moms för projektets verksamhet? (om nej, bifoga intyg från Skatteverket)

☒ Ja

☐ Nej

Län som omfattas av projektets verksamhet

Jämtlands län

Kommuner som omfattas av projektets verksamhet

Samtliga kommuner i länet

OBS! Bifoga registreringsbevis (Bolagsverket)

Underskrift

Undertecknad försäkrar, på heder och samvete, att de uppgifter som lämnas i ansökan inklusive bilagor är riktiga. Vidare intygas att inga andra offentliga stöd, utöver de i denna ansökan redovisade, kommer att sökas för detta projekts kostnader samt att lagen om offentlig upphandling har beaktats. Samtidigt medges att projektansökan får tas upp och diskuteras med berörda parter i regionen samt att sökandes kreditgivare och revisorer får lämna information som är nödvändig för bedömning av ansökan och den fortsatta hanteringen av projektstödet.

20161206

Datum

Henrik Frölen

Behörig firmatecknare

HANS FORSLUND

Namnförtydligande

1. Kontaktpersoner			
Kontaktperson hos sökanden Karin Gydemo Grahnlof		Kontaktperson ekonomi AnnMargret Emilsson	
Telefon nr 070-6053767	Mobiltelefon nr	Telefon nr	Mobiltelefon nr
e-postadress karin.g.grahnlof@jht.se		e-postadress ekonomi@jht.se	
Projektledare Karin Gydemo Grahnlof			
Telefon nr		Mobiltelefon nr 0705807850	
e-postadress			

2. Upphandling	
Omfattas sökanden av Lagen om Offentlig upphandling? ☐ Ja ☒ Nej	
3. Annat stöd (utöver medfinansieringen till denna ansökan)	
Har annat offentligt stöd sökts för detta projekt som inte anges i finansiering i denna ansökan ☐ Ja ☒ Nej Om Ja, ange nedan finansiär och belopp	
Finansiär	Belopp

Ta del av punkt 7 i projektansökan och handledning för ifyllande av projektansökan innan ni fyller i nedanstående punkter. Säkerställ att de horisontella kriterierna beaktas i både planering och beskrivning av projektet och att det tydliggörs i följande punkter i projektansökan.

4. Projektbeskrivning
4.1 Bakgrundsbeskrivning, skäl för projektet Jämtland Härjedalens besöksnäring har som vision att vara ledande på naturbaserade upplevelser. Denna vision ska nås med hjälp av följande recept - 1) Hållbara destinationer, 2) Reseanledningar, 3) Infrastruktur och tillgänglighet, 4) Marknadskommunikation, 5) Kompetensutveckling. Vår värdegrund kännetecknas av flervärde, tillsammans och ansvarsfull utveckling där hållbarhet är en självklar del. Det är höga förväntningar och mål uppsatta för vår näring, och för att vi ska kunna nå dit ser vi lärandet av andra som en viktig faktor. Besöksnäringen är en industri som utvecklas i snabb takt, där den digitala transformationen är tydlig i utvecklingen av marknadskommunikationen men det fysiska mötet och värdskapet på plats är lika centralt för en lyckad upplevelse. Våra konkurrenter finns inom landet, i andra världsdelar, även inom helt andra områden och branscher - vilket gör att vår omvärldsanalys och trendkänslighet behöver vara hög. Näringen anses ofta som en så kallad "early adopter", dvs en bransch där nya beteenden ofta anammas tidigt. Detta ställer krav på våra företag och destinationer som är den direkta kanaler och kontakten med gästerna där de måste leverera över förväntan för att vinna och behålla kunden och på så sätt ha en fortsatt tillväxt. Vi vill därför, med målen i strategin som en gemensam målbild men med olika behov, skapa möjligheter för aktörer i besöksnäringen att benchmarka, dvs lära av och mäta oss med andra som är framgångsrika inom för oss viktiga utvecklingsområden. Vi kan på så sätt snabbare hitta nya produkter, smarta modeller och skapa framgångsrika affärer i vår näring samtidigt som vi gemensamt i Jämtland Härjedalen bygger starkare samarbeten mellan företagen och de andra aktörerna.
4.2 Sammanfattande projektbeskrivning Satsningen ska under 2.5 år möjliggöra för aktörer inom besöksnäringen och andra berörda att utifrån identifierade behov se och lära av andra företag, destinationer, branscher och regioner/länder i syfte att utveckla sin produkt, öka sin lönsamhet och tillväxt. Upplägget bygger på att företagen är den primära målgruppen men att destination samt offentliga aktörer är viktiga också för att skapa resultat, då produkt-/affärsutveckling ofta kräver olika insatser både finansiellt och strukturellt på ett sätt som andra aktörer än företagen möjliggör. Upplägget kan inkludera benchmark inom besöksnäring, men också med fördel helt andra näringar som löser liknande problem på sitt sätt. Projektet kommer att genomföra studieresor mot bakgrund av ämnesområden där vi ser utvecklingsbehov och till geografiska områden eller destinationer som bedöms svara upp mot de definierade utvecklingsbehoven. Grupper kommer att sammansättas så optimalt som möjligt för långsiktiga resultat, där studieresorna kommer inkludera tydligt mål, syfte, program samt förväntan på resultat efter resans slut. Programmen kommer innehålla en hög grad av personliga möten mellan företagare på platsen vi besöker samt övriga aktörer. Detta för att deltagarna ska kunna träffa så många som möjligt på en motsvarande position som sin egen. För en hög inkluderandegrad från deltagarna

får de även olika ansvarsområden i programmet, såväl vad gäller att ta reda på i form av information i förväg som lämpliga frågor under besöket och sammanställning och spridande av lärdomar i efterhand. Den ekonomiska modellen i projektet är en 50/50-lösning där kostnaderna för innehållet (resa, boende, aktivitet) finansieras till 50% av projektet och 50% av deltagande företag/aktör. Tillkommande kostnader för respektive aktör som inte inkluderas i finansieringen är arbetstid, mat/dryck och traktamente. För att kunna skapa bra delaktighet på studieresorna så beräknas maximalt 3 resor/år kunna genomföras, dvs max 9 resor inom hela projektet. Beroende på syftet och resans upplägg kan antalet deltagare variera från mindre grupper om 6-10 personer till större om 20-30 personer.
4.3 Syfte med projektet Syftet med projektet är att omvärldsbevaka och lära av andra aktörer inom och utom besöksnäringen för att öka konkurrens- och attraktionskraften samt lönsamheten hos Jämtland Härjedalens besöksnäring.
4.4 Projektets mål Ökat antal kommersiella gästnätter, ökad omsättning och antal årsarbeten inom JH's besöksnäring tack vare produktutveckling, utvecklade arbetssätt och ökad konkurrenskraft.
4.5 Projektets målgrupp Quattro-helix inom besöksnäringen, dvs aktörer från privat, ideell, offentlig och akademisk sektor i Jämtland Härjedalen. För att lyckas med en snabb omvandling av studieresans influenser till resultat är en viktig förutsättning att privata och offentliga aktörer deltar tillsammans i så stor utsträckning som möjligt för att på så sätt skapa en gemensam bild av behov och möjligheter.
4.6 Projektorganisationen Jämtland Härjedalen Turism är projektägare och hanterar planering, genomförande, uppföljning och administration. Val av resmål bygger dock på input från aktörerna själva som sedan tas vidare för prioritering av JHT's styrelse. De sökta medlen ska framförallt gå till aktiviteten, dvs studieresorna, samt till en mindre del för att finansiera JHT:s administration av projektet.
4.7 Arbetssätt och verksamhetsbeskrivning, inklusive beskrivning av de aktiviteter som tas upp under punkt 5 En utgångspunkt för projektet och de studieresor som ska genomföras är den regionala besöksnäringstrategin (som även är samordnad med RUS) men en särskild handlingsplan med teman och områden kommer att tas fram i samråd med destinationer och andra intressenter inför projektstart. Planen är också att det ska finnas utrymme för att komplettera med studieresor av intresse längre fram beroende på vilka behov som identifieras under projektperioden. Inför varje studieresa och val av målgrupp kommer syfte och mål att tydliggöras för att möjliggöra för rätt aktörer att delta. Tydliga program, där aktörerna i så stor grad som möjligt ges utrymme att träffa sin motsvarighet tas fram, med både tid för att testa och lära men också utvärdera och reflektera. Målsättningen är att grupperna ska inkludera såväl personer från företag- och destinationssidan som från finansierings- och den offentliga sidan, inkl kommuner. Gruppdeltagarna förväntas också bidra med stort engagemang själva i planering, genomförande och uppföljning. JHT har som framgår av 4.6 det övergripande ansvaret för projektet.
4.8 Projektavgränsning Denna satsning inkluderar enbart studieresor för benchmarking inom besöksnäringen i Jämtland Härjedalen.
4.9 Koppling till det regionala näringslivet Det är det regionala näringslivet som är huvudaktörer och främsta målgrupp i satsningen och främst kommer ta del av finansieringen samt därmed också utgör de största medfinansiärerna.
4.10 Koppling till andra projekt Det finns en självklar koppling till merparten av de besöksnäringens projekt som just nu pågår då detta upplägg är en horisontell förstärkning av hur aktörerna kan lära av andra istället för att uppfinna hjulet på egen hand. Detta bidrar till snabbare resultat i befintliga insatser samt ökat lärande mellan de olika aktörerna.
4.11 Resultatspridning Främst kommer information att publiceras på jamtland.se/projekt och i JHT:s nyhetsbrev samt i aktörernas egna nyhetsbrev och kommunikation. Även vid workshops för näringen kommer information och lärdomar från projektet att spridas.
4.12 Uppföljning/Utvärdering/Följeforskning Varje resa kommer att dokumenteras och följas upp utifrån en färdigställd mall och enkätundersökning. Under själva resan kommer ett antal samlingar ske där gruppen får utvärdera och löpande följa upp det som skett, vad de lärt sig och framförallt vad de tar vidare.

5. Tid och aktivitetsplan för projektet Aktiviteter ska beskrivas/utvecklas under punkt 4.7			
Aktivitet	Startdatum	Slutdatum	Budgeterad kostnad
Framtagning handlingsplan, administration, koordinering	20170401	20191130	89261
Genomförande av ca 9 studieresor.	20170401	20191130	1200000
"Reseledarrollen"	20170401	20191130	89260
Insatser för något/några av de horisontella kriterierna	20170401	20191130	0
Informationsspridning om verksamhet och resultat	20170401	20191130	0
Projektutvärdering och slutredovisning, inklusive slutrapport	20170401	20191130	0
Projektets start och slutdatum	20170401	20191130	1378521

6. Indikatorer			
6.1 Indikator	Kvinnor	Män	Antal
Antal arbetstillfällen som skapas av projektets genomförande, såväl inom själva projektet som externt (fördelat på kvinnor och män)			
Antal arbetstillfällen som bevaras som en följd av projektets genomförande, såväl inom själva projektorganisationen som externt (fördelat på kvinnor och män)			
Antal nystartade företag (fördelat på kvinnor o män)			
Antal nya företag med delat/mixat ägande			
Antal företag som deltar i projektet	30	30	60
Antal personer som deltar i projektet förutom projektägarens personal (fördelade på kvinnor och män)	100		
Antal nya kommersiella produkter/tjänster/patent som följd av projektet			15
Privat medfinansiering av projektet i kronor			689261

6.2 Kommentarer till indikatorerna

7. Horisontella kriterier
Vilken påverkan har projektet på jämställdhet
☐ - Syftar direkt till att öka jämställdheten ☒ - Har en övervägande positiv påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv ☐ - Har en övervägande negativ påverkan ur ett jämställdhetsperspektiv
Besvara kortfattat följande fyra frågor: 1. Vilka mätbara mål finns avseende jämställdhet inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå målen när det gäller jämställdhet? 3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter jämställdheten?

4. Hur kommer projektet kvinnor och män till godo vad gäller företagande, arbetstillfällen etc.? Besöksnäringen består idag i hög grad av såväl kvinnliga företagare som kvinnliga ledare. För att fortsätta ha en god jämställd näring med möjlighet till ytterligare förbättring krävs ökad omvärldsbevakning och lärdomar från andra vilket är syftet med projektet. Vilken påverkan har projektet på integration och mångfald ☒ - Syftar direkt till att öka integration och mångfald ☒ - Har en övervägande positiv påverkan ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv ☐ - Har en övervägande negativ påverkan ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv Besvara kortfattat följande fyra frågor: 1. Vilka mätbara mål finns avseende integration och mångfald inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå projektets mål när det gäller integration och mångfald? 3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter integration och mångfald? 4. Hur kommer projektet olika grupper till godo vad gäller företagande, arbetstillfällen etc. För besöksnäringen är lyckad integration en fråga om lönsam tillväxt. Projektet kommer aktivt arbeta för att såväl resorna som gruppernas sammansättning har en tydlig tanke kring integration och mångfald. Vilken påverkan har projektet på miljön ☒ - Syftar direkt till att förbättra miljön ☐ - Har en övervägande positiv påverkan på miljön ☐ - Har en övervägande negativ påverkan på miljön Besvara kortfattat följande fyra frågor: 1. Vilka mål finns avseende miljö inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå projektets mål när det gäller miljö? 3. På vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter miljön? 4. Har projektet påverkan på något Natura 2000-område? Vår vision "Ledande på naturbaserade upplevelser" förutsätter ett aktivt arbete för att ta ansvar för hållbar utveckling. I en framtid kan vi i högre grad använda vår gäst som katalysator för att göra medvetet smarta val kring miljö och redan idag ser vi hur gästens val påverkar branschens utveckling. Att lära av hur andra arbetar med denna fråga är en viktig del i projektet. Vilken påverkan har projektet på folkhälsan (endast obligatorisk uppgift för Östra Mellansverige) ☐ - Syftar direkt till att förbättra folkhälsan ☐ - Har en övervägande positiv påverkan på folkhälsan ☐ - Har en övervägande negativ påverkan på folkhälsan Besvara kortfattat följande tre frågor: 1. Vilka mätbara mål finns avseende folkhälsa inom projektet? 2. Vilka aktiviteter planeras för att nå målen när det gäller folkhälsa? 3. på vilket sätt påverkar projektets resultat och effekter folkhälsan hos olika grupper?

8. Förväntade resultat 8.1 Förväntade resultat efter projektperioden Etablerad metod för hur man genomför framgångsrik benchmarking. 15 nya produkter/upplevelser framtagna inom näringen. 10 nya samarbeten företag emellan. 8.2 Förväntad verksamhet efter projektperioden En starkare näring som i högre grad tar eget ansvar för benchmarking och omvärldsbevakning. 8.3 Förväntade effekter på sikt En ökad attraktions- och konkurrenskraft hos regionens besöksnäring genom ökad omvärldsbevakning och därmed snabbare produktutveckling. Ökad kunskap hos alla medverkande, inkl offentliga aktörer.

Kostnads- och Finansieringsbudget

Specifikation av kostnader

9. Personal				
Namn, befattning	Månadslön exkl. lönebikostnad	Sysselsättningsgrad (0-1 ex 0,75)	Antal månader	Summa
Ann-Margret Emilsson	34 000	0,05	32	54 400
"Reseledning"	34 000	0,05	32	54 400
				0
				0
				0
				0
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 9.1)				108 800

9.1 Fördelat per år (Börja med att fylla i årtalen här även om du inte har några personalkostnader, övriga fördelningsår fylls i automatiskt)					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år	30 600	40 800	37 400		108 800

10. Extern sakkunskap och externa tjänster	
Ange typ av tjänst/namn på anlitat företag	Total kostnad
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 10.1)	0

10.1 Fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

11. Resor och logi	
Ange typ	Total kostnad
Transport och aktivitet	1 200 000
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 11.1)	1 200 000

11.1 Fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år	337 500	450 000	412 500		1 200 000

12. Investeringar material och externa lokaler Resor och logi	
Ange objekt och antal	Total kostnad
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 12.1)	0

12.1 Fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

13. Investering i portföljbolag	
Ange typ av kostnad	Total kostnad
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 13.1)	0

13.1 Fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

14. Schablonkostnader		
	Total kostnad	
Lönebikostnader - 42,68 % av personalkostnader	46 436	
Indirekta kostnader, beräknas på personalkostnader inkl. lönebikostnader (20 % för universitetet och högskolor, 15 % för övriga stödmottagare) Ange %-sats i gula rutan.	15%	23 285
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 14.1)	69 721	

14.1 Fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år	19 609	26 145	23 967		69 721

15 Intäkter i projektet	
Ange typ av intäkt	Summa intäkter
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 15.1)	0

15.1 Intäkter i projektet fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

16. Offentligt bidrag i annat än pengar			
Organisation, beskriv insatsen	Antal tim/enheter	Värde per tim/enh	Summa
			0
			0
			0
			0
			0
			0
			0
			0
			0
			0
			0
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 16.1)			0

16.1 Offentligt bidrag i annat än pengar fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

17. Privat bidrag i annat än pengar			
Organisation, beskriv insatsen	Antal tim/enheter	Värde per tim/enh	Summa
			0
			0
			0
			0
			0
Summa (Obs Summan skall fördelas per år i 17.1)			0

17.1 Privat bidrag i annat än pengar fördelat per år					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Summa fördelat per år					0

Specifikation av finansiering

18. Finansiering					
18.1 Offentlig finansiering					
Kontant finansiering	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
RJH	193 855	258 472	236 933		689 260
					0
					0
					0
					0
					0
					0
					0
Summa kontant finansiering	193 855	258 472	236 933	0	689 260

Offentligt bidrag i annat än pengar					
					0
					0
					0
					0
					0
					0
					0
Summa offentligt bidrag i annat än pengar (OBS vid rödmarkerad ruta så stämmer ej budget med finansiering)	0	0	0	0	0
Total offentlig finansiering	193 855	258 472	236 933	0	689 260

18.2 Privat finansiering					
Kontant finansiering	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Deltagande företag	193 854	258 473	236 934		689 261
					0
					0
					0
					0
					0
Summa kontant finansiering	193 854	258 473	236 934	0	689 261

Privat bidrag i annat än pengar					Summa
					0
					0
					0
					0
					0
					0
Summa privat bidrag i annat än pengar (OBS vid rödmarkerad ruta så stämmer ej budget med finansiering)	0	0	0	0	0
Total Privat finansiering	193 854	258 473	236 934	0	689 261

Sammanställning av kostnader och finansiering

19. Kostnadsbudget					
OBS! Om något fält är rödmarkerat så stämmer inte kostnadsbudget överens med finansieringsbudgeten.					
Kostnader	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Personal	30 600	40 800	37 400		108 800
Extern sakkunskap och externa tjänster	0	0	0	0	0
Resor och logi	337 500	450 000	412 500		1 200 000
Investeringar material och externa lokaler	0	0	0	0	0
Investeringar i portföljbolag	0	0	0	0	0
Schablonkostnader	19 609	26 145	23 967		69 721
Intäkter i projektet avgår	0	0	0	0	0
Faktiska kostnader	387 709	516 945	473 867	0	1 378 521
Offentligt bidrag i annat än pengar	0	0	0	0	0
Privat bidrag i annat än pengar	0	0	0	0	0
Summa kostnader totalt	387 709	516 945	473 867	0	1 378 521

20. Summa total finansiering					
	År 2017	År 2018	År 2019	År 20XX	Summa
Offentligt kontant finansiering	193 855	258 472	236 933	0	689 260
Offentligt bidrag i annat än pengar	0	0	0	0	0
Privat kontant finansiering	193 854	258 473	236 934	0	689 261
Privat bidrag i annat än pengar	0	0	0	0	0
Total finansiering	387 709	516 945	473 867	0	1 378 521

21. Bilagor för en komplett ansökan	
Nummer	Bilaga
	Specifikation av kostnader
	Underlag som styrker vem/vilka som har rätt att företräda den sökande
	Uppgifter om mervärdesskattskyldighet

22. Tillkommande bilagor	
Nummer	Bilaga
	Upphandlingspolicy/upphandlingsunderlag
	Redogörelse för annat stöd av mindre betydelse som sökande och/eller i projektet ingående företag mottagits under innevarande och föregående två beskattningsår.

Underskriven ansökan med bilagor lämnas/skickas in till
Region Jämtland Härjedalen
Regional Utveckling
Box 654
831 27 ÖSTERSUND

PROJEKTKARTA - PRIORITERING AV SATSNINGAR

- VERSION NOVEMBER 2016 -

	PÅGÅENDE	TVV	REGION JH	Jordbruks- fond	ESF	INTERREG	TVV/NAT UR- VÅRDSV	AF	"PROSPECTS"
GEMENSAMMA	TURISM 2030 EXPORT 3.0/EASYJET CREATIVE REGION OF GASTRONOMY SPRIT	FRAMTIDENS DESTINATION <i>Förstudie</i> <i>Beviljat, start 1 dec.</i>	FRAMTIDENS DESTINATION <i>Förstudie</i> <i>Beviljat, start 1 dec.</i>	TURISTINFORMATIO N 2:0 <i>Medfinans offentligt/privat</i> <i>Inlämnad</i>	KOMPETENS UTV. INRIKTNING LEDARSKAP <i>Medfinans offentligt/ privat</i>	TILLGÄNGLIGHET & LOGISTIK <i>Samordning mellan transportslag & utvecklad transfer</i> <i>Medfinans RJH/privat</i>	HÅLLBAR SKOTERTURISM <i>Utveckling branschorgani sation</i>	PRAKTIK- SAMORDNING <i>Underlätta inträde på arbetsmarknaden</i> <i>Avslag/nytag</i>	MÅLTIDSEXPORT <i>Ev samarbete med VisitSweden</i>
		ATTA - SVERIGE & NORDEN <i>Ledande adventure- destinationer, positionering & produktutv</i>		ARENAUTV. <i>Investeringar & produktutveckling Ledsystem mm. Tjänster & upplevelser</i> <i>Medfinans RJH/privat</i>	SAMVERKAN SKOLA & NÄRINGS LIV <i>Möjlighet till lärlingsplat ser, liknande</i>	OUTDOOR ADVENTURE <i>Produkt- & affärsutveckling. Samarbete med företag i Nordland/Trøndela g/JH</i> <i>Medfinans RJH/privat</i>			- Husbilsgästen - BenchMark - att lära av andra - studiereseprojekt - Hedlanda
DESTINATION			PRODUKTUTV. VEMDALEN <i>Klättring</i> <i>Medfinans RJH/privat</i>	DÖDA FALLET RAGUNDA <i>Medfinans offentligt/privat</i>		TILLGÄNGLIGHET & DESTINATIONSUTV. RÖROS - FUNÄSFJÄLLEN <i>Beviljat</i>			
				UTV. AV ARENAN (ex Åre) <i>Leder, skyltar etc (främst fjällen).</i>		ÅRE - VISIT TRONDHEIM <i>Medfinans kommun/ privat / by gdemedel</i> 787			



24

Ombudsinstruktion inför extra
bolagsstämma i Länstrafiken i Jämtlands
län AB

RUN/82/2017

2017-02-07

Infrastruktur och kommunikationer
Berit Eriksson
Infrastruktur och kommunikationer
Berit Eriksson

RUN/82/2017

Ombudsinstruktion inför extra bolagsstämma i Länstrafiken i Jämtlands län AB

Ärendebeskrivning

Instruktioner till ombud vid extra bolagsstämma för Länstrafiken Jämtlands län AB den 3 mars 2017, kl 1300.

Vid Regionfullmäktige 2014-12-10, utsågs Robert Uitto (S) som ombud och Eva Hellstrand (C) som ombudersättare att företräda Region Jämtland Härjedalen i Länstrafiken Jämtlands län AB.

Förvaltningschefens förslag

Region Jämtland Härjedalens ombud vid extra bolagsstämma i Länstrafiken Jämtlands län AB den 3 mars 2017 bemyndigas rösta för att det nya reviderade ägardirektivet som beslutades i Regionfullmäktige 2016-10-19 (dnr RUN/394:8/2016) antas.

I tjänsten

Anders Byström
Förvaltningschef

Ruth Eriksson
Områdeschef
Infrastruktur och kommunikationer

Utdrag till

Ruth Eriksson

2017 -02- 02

Dnr. RUN 82 /2017**KALLELSE****TILL EXTRA BOLAGSSTÄMMA**

FÖR KÄNNEDOM

Styrelsen i Länstrafiken i Jämtlands län AB kallar härmed till extra bolagsstämma.

Datum 2016-03-03.

Tid Kl 13.00 – 15.00

Plats Länstrafiken i Jämtlands Län AB, Hamngatan 14, Östersund.

Ärenden enligt dagordningen

1. Val av ordförande och sekreterare.
2. Val av justeringsmän.
3. Godkännande av dagordning.
4. Upprättande och godkännande av röstlängd.
5. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad.
6. Antagande av ny bolagsordning, uppdragsavtal samt ägardirektiv.
7. Stämmans avslutande.

Bilagor:**Sändlista**

Region Jämtland Härjedalen, ombud Robert Uitto
Lars Magnusson, Deloitte AB
Elisabet Sjöström, Styrelseordf.

För kännedom:

Ägarens ombudsansättare
Förtroendevalda revisorer
Styrelsen Länstrafiken i Jämtlands län AB
Ruth Ericsson, Region Jämtland Härjedalen
Tove Månsson, Länstrafiken i Jämtlands län AB

BOLAGSORDNING FÖR LÄNSTRAFIKEN I JÄMTLANDS LÄN AB

Denna bolagsordning avses gälla fr.o.m. 2017-01-01.

1 Firma

Bolagets firma är Länstrafiken i Jämtlands län AB.

2 Säte

Styrelsen skall ha sitt säte i Östersunds kommun, Jämtlands län.

3 Ändamålet med bolagets verksamhet

Bolaget ska bedriva kollektivtrafik, administration av kollektivtrafik och andra tjänster avseende kollektivtrafik.

Även godshantering med linjetrafik i länet, till grannlänerna samt övriga landet kan bedrivas –
Bussgods.

Bolaget ska erbjuda invånare kollektivtrafik, innefattande arbetspendling och annat vardagsresande i Jämtlands län och angränsande regioner. Bolaget ska också erbjuda godsservice på kommersiella grunder.

Bolaget ska inte bedrivas med huvudsakligt vinstsyfte.

4 Regionstyrelsens rätt att ta ställning

Bolaget skall bereda Region Jämtland Härjedalen möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

5 Aktiekapitalet

Aktiekapitalet skall utgöra lägst 8 000 000 kronor och högst 32 000 000 kronor.

6 Antal aktier

I bolaget skall finnas lägst 8 000 aktier och högst 32 000 aktier.

7 Styrelse

Bolagets styrelse skall bestå av fem - sju ledamöter och två-fyra suppleanter.

Ledamöter till styrelse väljs av Region Jämtland Härjedalen för tiden från den årsstämma som följer närmast efter det ordinarie val till kommun-/landstingsfullmäktige förrättats intill slutet av den årsstämma som följer efter nästa ordinarie val till kommun-/landstingsfullmäktige. Region Jämtland Härjedalens fullmäktige väljer bland ledamöterna ordförande och vice ordförande i bolagets styrelse.

Arvoden fastställs av bolagsstämman.

8 Revisorer

Årsstämma utser en auktoriserad revisor för granskning av bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsen och den verkställande direktörens förvaltning.

Lekmannarevisor/förtroenderevisor för granskning om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig utses av Region Jämtland Härjedalen fullmäktige.

Revisorerna utses för samma mandatperiod som gäller för bolagets styrelse.

9 Kallelse till årsstämma

Kallelse till årsstämma och andra meddelanden till aktieägaren skall ske tidigaste fyra veckor och senast två veckor före stämman.

10 Ärenden på ordinarie årsstämma

På ordinarie årsstämma skall följande ärenden förekomma till behandling

1. Stämmans öppnande,
2. Val av ordförande vid stämman,
3. Val av en eller flera justeringsmän,
4. Upprättande och godkännande av röstlängd,
5. Godkännande av dagordning,
6. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad,
7. Framläggande av årsredovisning, revisionsberättelse och lekmannarevisorns granskningsrapport,
8. Beslut om
 - a. fastställelse av resultat- och balansräkningen
 - b. dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
 - c. ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör;
9. Fastställande av arvoden till styrelse, revisorer och lekmannarevisorer,
10. I förekommande fall val av revisor,
11. I förekommande fall val av lekmannarevisorer,
12. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

11 Extra bolagsstämma

Om styrelsen anser att det finns skäl att hålla bolagsstämma före nästa ordinarie bolagsstämma, ska den kalla till extra bolagsstämma enligt Aktiebolagslagen 7 kap § 13. Kallelse ska utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före den extra bolagsstämman. Kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen kommer att behandlas ska utfärdas enligt samma tidsintervall.

12 Bolagsstämmans kompetens

Beslut i följande frågor ska alltid fattas av bolagsstämman

- Årlig fastställande av handlingsprogram med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren
- Fastställande av budgetramar för verksamheten
- Ram för upptagande av krediter
- Ställande av säkerhet
- Bildande av bolag
- Köp eller försäljning av bolag eller andel i sådant

- Köp eller försäljning av fast egendom överstigande ett belopp av 1 SEK per affärstillfälle
- Andra köp, förvärv eller upplåtelse än som nämnts ovan överstigande ett värde av 1 SEK exkl. moms per affärstillfälle
- Beslut i annat ärende av principiell betydelse eller annars av större vikt.

13 Räkenskapsår

Kalenderår skall vara bolagets räkenskapsår.

14 Firmateckning

Styrelsen får inte bemyndiga annan än styrelseledamot eller verkställande direktör att teckna bolagets firma. Sådant bemyndigande får endast avse två personer i förening.

15 Ägarens rätt till information

För att fullgöra sin förvaltningskontroll enligt 6 kap 1 § i kommunallagen äger Regionstyrelsen och Regionala utvecklingsnämnden ta del av bolagets samtliga handlingar och samtliga räkenskaper och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder ej möter på grund av författningsreglerande sekretess.

16 Ändring av bolagsordning

Denna bolagsordning får inte ändras utan godkännande av Region Jämtland Härjedalen.

UPPDRAGSAVTAL REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK – ÖVERLÄMNANDE AV BEFOGENHETER I ENLIGHET MED SFS 2010:1065

Inledning och parter

I uppdragsavtalet tydliggörs ägarens intentioner avseende inriktningen av Bolagets verksamhet, utöver de förutsättningar som framgår av bolagsordningen.

Parter:

Region Jämtland Härjedalen i egenskap av Regional Kollektivtrafikmyndighet (RKM), ägare.

Länstrafiken i Jämtlands län AB, Bolaget

1. Bolagets verksamhet och uppdrag

Enligt lag om kollektivtrafik, kan den regionala kollektivtrafikmyndigheterna i ett län överlämna vissa befogenheter till ett aktiebolag. RKM i Jämtlands län överför frågor av driftkaraktär utifrån vad som sägs i ovan nämnda lag.

2. Uppdragsbeskrivning

Det av RKM fastställda trafikförsörjningsprogrammet ligger till grund för Bolagets arbete med regional kollektivtrafik. Uppföljning ska även göras av de uppställda målen i trafikförsörjningsprogrammet.

Med regional kollektivtrafik avses sådan kollektivtrafik som

- Äger rum inom ett län eller
- Om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande.

I Bolagets uppdrag ligger att

- Upphandla och samordna tjänster enligt 2 kap 12 § i Lag om kollektivtrafik,
- Vid byten av upphandlad leverantör av kollektivtrafik säkerställa att den hos leverantören anställda personalen erbjuds anställning hos den nya leverantören, så kallat personalövertagande. I samband med detta bör Länstrafiken samverka med berörda fackliga organisationer.
- Ingå avtal om allmän trafik enligt 3 kap 3 § Lag om kollektivtrafik.

- Sköta samordning och drift av trafik gällande både landsbygdstrafik och tätortstrafik,
- Sköta och utveckla de produkter som kollektivtrafiken kan erbjuda.
- Sköta all planering i samråd med berörda, kostnadsberäkningar, utbetalningar, samt utveckling av tidtabeller. Det avser såväl fysiska som digitala och mobila tidtabeller.
- Sköta, utveckla och underhålla de för trafiken nödvändiga funktionerna exempelvis biljettmaskiner, betalnings- och biljettformer, hållplatser, kundärendehantering, IT-funktioner och webbsida kopplad till trafiken.
- Utveckla samarbetet med Östersunds kommun avseende busstation Östersund (Gustav III torg).
- Planera, genomföra samt utvärdera all marknadsföring.
- Tillhandahålla infrastruktur, hållplatser och bytespunkter för kommersiell trafik samma villkor som för övrig trafik.
- Sammanställa, leverera statistik mm enligt uppställda krav.
- Ansvara för bussgodis.
- Samordna allmän och särskild kollektivtrafik genom att
 - Ansvara för beställnings- och samordningsfunktion (BC) för samhällsbetalda resor.
 - Ansvara för transporttjänster avseende särskild kollektivtrafik.
 - Samordning och planering av resor för att minimera kostnaden för verksamheten.
 - Ansvara för att överenskommen kvalitet på resor och tjänster upprätthålls.
 - Aktivt arbeta med utveckling av resmöjligheter för att minska behovet av särskild kollektivtrafik genom att fler ska kunna utnyttja den allmänna kollektivtrafiken.
 - Biträda Region Jämtland Härjedalen med planeringsarbete i den utsträckning som parterna kommer överens om.
- Ansvara för kommunala skolskjutsar, där de är gemensamt upphandlade vilket innebär att delta i skolskjutsplanering, samplanera trafiken med linjelagd trafik, produktionsberäkna, administrera och delta i möte om skolskjutsar.

Bolaget håller löpande Region Jämtland Härjedalen informerad om verksamheten genom att översända protokoll från styrelsesammanträden. Detta gäller även protokoll från årsstämma.

3 Uppföljning

I förvaltningsberättelsen ska utöver krav i aktiebolagslagen, redovisas hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av RKM:s syften.

I samband med att årsredovisningen lämnas ska Bolaget lämna en rapport till ägaren om genomförda aktiviteter.

- Utöver de krav som finns i aktiebolags- och bokföringslagen ska bolagets årsredovisningar/bokslut samordnas med ägarens årsredovisning och uppföljning under året.

Årligen anordnas ett informationsmöte där Regionstyrelsen/Regionalutvecklingsnämnd har möjlighet att ställa frågor till Bolagets styrelse, VD och revisorer.

4 Ekonomi

Ersättning utbetalas med en tolfedel den 18 varje månad.

Ersättning för särskild kollektivtrafik sker enligt tidigare upprättade avtal om samordning av samhällsbetalda resor i Jämtlands län och uppdragsavtal om samordning av samhällsbetalda resor i Jämtlands län.

5 Ändringar

Ändringar eller tillägg till detta uppdragsavtal ska vara skriftligt och undertecknat av båda parter.

6 Tvist

Tvist angående tolkning av detta uppdragsavtal ska i första hand avgöras genom förhandling mellan parterna. I andra hand ska tvist avgöras av svensk domstol enligt svensk lag.

7 Relation med ägaren

Ägarens relation med bolaget förmedlas genom Regional utvecklingsnämnden.

Östersund.....

Östersund.....

.....
Robert Uitto
Regionråd

.....
Per David Wennberg
VD

.....
Anders Byström
Förvaltningschef

2016-07-01

Dnr: RUN/394/2016

ÄGARDIREKTIV FÖR LÄNSTRAFIKEN I JÄMTLANDS LÄN AB

Inledning

Sedan årsskiftet 2011/2012 finns en ny lagstiftning för kollektivtrafiken (SFS 2010:1065) i landet. Enligt lagen skall det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) i varje län. Region Jämtland Härjedalen, är RKM i Jämtlands län och äger bolaget Länstrafiken i Jämtlands län AB (Länstrafiken).

Länstrafiken har fått uppdraget att operativt verkställa den allmänna och särskilda kollektivtrafiken i Jämtlands län, detta framgår av uppdragsavtal (RUN/204/2015 Uppdragsavtal regional kollektivtrafik – överlämnande av befogenheter i enlighet med SFS 2012:1065 och Uppdragsavtal om samordning av samhällsbetalda resor i Jämtlands län). Utöver uppdragsavtal finns bolagsordning.

Ägardirektivet reglerar ekonomiska mål och riktlinjer, rutiner för budget och redovisning, verksamhetsmål.

Ekonomiska mål och riktlinjer

Bolaget finansieras i huvudsak med biljettintäkter, statsbidrag och verksamhetsbidrag från RKM.

- Det ekonomiska målet är att behålla aktiekapitalet intakt.
- Bolaget ska drivas med god ekonomisk hållning och ökad självfinansieringsgrad är ett mål.

Rutiner budget och redovisning

För att verksamhetsbidraget till Länstrafiken skall kunna behandlas vid rätt tidpunkt ska de beslut om tidplaner för budgetprocessen i Region Jämtland Härjedalen följas.

Länstrafiken tillhandahåller Region Jämtland Härjedalen följande uppgifter

- Årsredovisning
- Delårsrapporter med helårsprognos
- Protokoll från styrelse och årsstämma
- Bolagets verksamhetsplan och budget
- Revisionsberättelse
- I övrigt uppgifter och information av relevant betydelse för att ägaren ska kunna följa verksamhetens utveckling.

Vid trafikförändringar, d v s ökat eller minskat trafikutbud, inte tidtabelljusteringar, måste förändringen finnas med "hela vägen" i budgetarbetet d v s finnas i Länstrafikens rambudget till ägaren i mars månad året innan trafikförändringen skall göras.

Ägarens uppsikt enligt kommunallagen

Bolaget står i sin verksamhet under uppsikt av Region Jämtland Härjedalen (RKM). Det ankommer på Länstrafikens styrelse och i förekommande fall verkställande direktören att följa de av Region Jämtland Härjedalen fastställda riktlinjer och regler för styrning av bolag ägda av Region Jämtland Härjedalen och andra av ägaren utfärdade direktiv för verksamheten, om de inte står i strid med tvingande bestämmelser i aktiebolagslagen eller annan författning.

Verksamhetsmål

Verksamhetskrav och mål för den regionala kollektivtrafiken framgår av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2016-2020.

Uppdragsavtal

Till ägardirektivet finns ett särskilt uppdragsavtal som reglerar verksamhet och uppdrag, uppföljning av mål och verksamhet samt i övrigt relationen mellan uppdragsgivaren Region Jämtland Härjedalen och utföraren Länstrafiken i Jämtlands län AB.

Giltighet

Ägardirektivet gäller fr.o.m. att det antagits 2017-03-03 och tills vidare.

2016-07-01

Dnr: RUN/394/2016

ÄGARDIREKTIV FÖR LÄNSTRAFIKEN I JÄMTLANDS LÄN AB

Inledning

Sedan årsskiftet 2011/2012 finns en ny lagstiftning för kollektivtrafiken (SFS 2010:1065) i landet. Enligt lagen skall det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) i varje län. Region Jämtland Härjedalen, är RKM i Jämtlands län och äger bolaget Länstrafiken i Jämtlands län AB (Länstrafiken).

Länstrafiken har fått uppdraget att operativt verkställa den allmänna och särskilda kollektivtrafiken i Jämtlands län, detta framgår av uppdragsavtal (RUN/204/2015 Uppdragsavtal regional kollektivtrafik – överlämnande av befogenheter i enlighet med SFS 2012:1065 och Uppdragsavtal om samordning av samhällsbetalda resor i Jämtlands län). Utöver uppdragsavtal finns bolagsordning.

Ägardirektivet reglerar ekonomiska mål och riktlinjer, rutiner för budget och redovisning, verksamhetsmål.

Ekonomiska mål och riktlinjer

Bolaget finansieras i huvudsak med biljettintäkter, statsbidrag och verksamhetsbidrag från RKM.

- Det ekonomiska målet är att behålla aktiekapitalet intakt.
- Bolaget ska drivas med god ekonomisk hållning och ökad självfinansieringsgrad är ett mål.

Rutiner budget och redovisning

För att verksamhetsbidraget till Länstrafiken skall kunna behandlas vid rätt tidpunkt ska de beslut om tidplaner för budgetprocessen i Region Jämtland Härjedalen följas.

Länstrafiken tillhandahåller Region Jämtland Härjedalen följande uppgifter

- Årsredovisning
- Delårsrapporter med helårsprognos
- Protokoll från styrelse och årsstämma
- Bolagets verksamhetsplan och budget
- Revisionsberättelse
- I övrigt uppgifter och information av relevant betydelse för att ägaren ska kunna följa verksamhetens utveckling.

Vid trafikförändringar, d v s ökat eller minskat trafikutbud, inte tidtabelljusteringar, måste förändringen finnas med ”hela vägen” i budgetarbetet d v s finnas i Länstrafikens rambudget till ägaren i mars månad året innan trafikförändringen skall göras.

Ägarens uppsikt enligt kommunallagen

Bolaget står i sin verksamhet under uppsikt av Region Jämtland Härjedalen (RKM). Det ankommer på Länstrafikens styrelse och i förekommande fall verkställande direktören att följa de av Region Jämtland Härjedalen fastställda riktlinjer och regler för styrning av bolag ägda av Region Jämtland Härjedalen och andra av ägaren utfärdade direktiv för verksamheten, om de inte står i strid med tvingande bestämmelser i aktiebolagslagen eller annan författning.

Verksamhetsmål

Verksamhetskrav och mål för den regionala kollektivtrafiken framgår av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2016-2020.

Uppdragsavtal

Till ägardirektivet finns ett särskilt uppdragsavtal som reglerar verksamhet och uppdrag, uppföljning av mål och verksamhet samt i övrigt relationen mellan uppdragsgivaren Region Jämtland Härjedalen och utföraren Länstrafiken i Jämtlands län AB.

Giltighet

Ägardirektivet gäller fr.o.m. att det antagits 2017-03-03 och tills vidare.

BOLAGSORDNING FÖR LÄNSTRAFIKEN I JÄMTLANDS LÄN AB

Denna bolagsordning avses gälla fr.o.m. 2017-01-01.

1 Firma

Bolagets firma är Länstrafiken i Jämtlands län AB.

2 Säte

Styrelsen skall ha sitt säte i Östersunds kommun, Jämtlands län.

3 Ändamålet med bolagets verksamhet

Bolaget ska bedriva kollektivtrafik, administration av kollektivtrafik och andra tjänster avseende kollektivtrafik.

Även godshantering med linjetrafik i länet, till grannlänerna samt övriga landet kan bedrivas – Bussgods.

Bolaget ska erbjuda invånare kollektivtrafik, innefattande arbetspendling och annat vardagsresande i Jämtlands län och angränsande regioner. Bolaget ska också erbjuda godsservice på kommersiella grunder.

Bolaget ska inte bedrivas med huvudsakligt vinstsyfte.

4 Regionstyrelsens rätt att ta ställning

Bolaget skall bereda Region Jämtland Härjedalen möjlighet att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

5 Aktiekapitalet

Aktiekapitalet skall utgöra lägst 8 000 000 kronor och högst 32 000 000 kronor.

6 Antal aktier

I bolaget skall finnas lägst 8 000 aktier och högst 32 000 aktier.

7 Styrelse

Bolagets styrelse skall bestå av fem - sju ledamöter och två-fyra suppleanter.

Ledamöter till styrelse väljs av Region Jämtland Härjedalen för tiden från den årsstämma som följer närmast efter det ordinarie val till kommun-/landstingsfullmäktige förrättats intill slutet av den årsstämma som följer efter nästa ordinarie val till kommun-/landstingsfullmäktige. Region Jämtland Härjedalens fullmäktige väljer bland ledamöterna ordförande och vice ordförande i bolagets styrelse.

Arvoden fastställs av bolagsstämman.

8 Revisorer

Årsstämma utser en auktoriserad revisor för granskning av bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsen och den verkställande direktörens förvaltning.

Lekmannarevisor/förtroenderevisor för granskning om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig utses av Region Jämtland Härjedalen fullmäktige.

Revisorerna utses för samma mandatperiod som gäller för bolagets styrelse.

9 Kallelse till årsstämma

Kallelse till årsstämma och andra meddelanden till aktieägaren skall ske tidigaste fyra veckor och senast två veckor före stämman.

10 Ärenden på ordinarie årsstämma

På ordinarie årsstämma skall följande ärenden förekomma till behandling

1. Stämmans öppnande,
2. Val av ordförande vid stämman,
3. Val av en eller flera justeringsmän,
4. Upprättande och godkännande av röstlängd,
5. Godkännande av dagordning,
6. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad,
7. Framläggande av årsredovisning, revisionsberättelse och lekmannarevisorns granskningsrapport,
8. Beslut om
 - a. fastställelse av resultat- och balansräkningen
 - b. dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen
 - c. ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör;
9. Fastställande av arvoden till styrelse, revisorer och lekmannarevisorer,
10. I förekommande fall val av revisor,
11. I förekommande fall val av lekmannarevisorer,
12. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

11 Extra bolagsstämma

Om styrelsen anser att det finns skäl att hålla bolagsstämma före nästa ordinarie bolagsstämma, ska den kalla till extra bolagsstämma enligt Aktiebolagslagen 7 kap § 13. Kallelse ska utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före den extra bolagsstämman. Kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen kommer att behandlas ska utfärdas enligt samma tidsintervall.

12 Bolagsstämmans kompetens

Beslut i följande frågor ska alltid fattas av bolagsstämman

- Årlig fastställande av handlingsprogram med strategiska mål för de närmaste tre räkenskapsåren
- Fastställande av budgetramar för verksamheten
- Ram för upptagande av krediter
- Ställande av säkerhet
- Bildande av bolag

- Köp eller försäljning av bolag eller andel i sådant
- Köp eller försäljning av fast egendom överstigande ett belopp av 1 SEK per affärstillfälle
- Andra köp, förvärv eller upplåtelse än som nämnts ovan överstigande ett värde av 1 SEK exkl. moms per affärstillfälle
- Beslut i annat ärende av principiell betydelse eller annars av större vikt.

13 Räkenskapsår

Kalenderår skall vara bolagets räkenskapsår.

14 Firmateckning

Styrelsen får inte bemyndiga annan än styrelseledamot eller verkställande direktör att teckna bolagets firma. Sådant bemyndigande får endast avse två personer i förening.

15 Ägarens rätt till information

För att fullgöra sin förvaltningskontroll enligt 6 kap 1 § i kommunallagen äger Regionstyrelsen och Regionala utvecklingsnämnden ta del av bolagets samtliga handlingar och samtliga räkenskaper och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet. Detta gäller dock endast i den mån hinder ej möter på grund av författningsreglerande sekretess.

16 Ändring av bolagsordning

Denna bolagsordning får inte ändras utan godkännande av Region Jämtland Härjedalen.



25

Program för arbetsutskottet 10 februari 2017

2017-02-03

Anna Backlund

Tfn:

E-post: anna.backlund@regionjh.se

Program för arbetsutskottet 10 februari 2017

Tid: fredag 10 februari 2017, kl. 09.30 – 14.00

Plats: Lilla konferensrummet, hus 3, plan 3, Regionens hus Östersund

ÄRENDEFÖRTECKNING

Kl. 09.30

1. Val av justerare och tid för justering
2. Fastställande av föredragningslista
3. Årsbokslut 2016 samt budget och inprioriteringar 2018 Per Lundkvist

Kl. 09.50

4. Svar på remiss Betänkandet En inkluderande kulturskola på egen grund (SOU 2016:69) Ingrid Printz

Kl. 10.00

5. Organisationsbidrag till övriga organisationer Jimmy Eriksson

Kl. 10.10

6. Ansökan om medfinansiering till projekt Design – Strategi för smart och hållbar tillväxt Karolina Nätterlund
7. Slutlig fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet 2017 Ingrid Printz

Kl. 10.20

8. Svar på remiss: Remittering av Riksentresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99) Marina Gregorsson/
Gunnar Fackel

Kl. 10.30

Ärende från Utskottet för infrastruktur – för kännedom i arbetsutskottet

9. Bussgodsorganisation Norr Ruth Eriksson
10. Upphandling – Buss 2018 Ruth Eriksson
Informationsärende

Kl. 11.00

11. Svar på remiss av betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83) Jan Molde

Kl. 11.20

12. Regionala utvecklingsnämndens deltagande i internationella nätverk Camilla Randström

Kl. 11.30

13. Svar på remiss av betänkande Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet (SOU 2016:72) Martina Lundholm
Erik Noaksson

14. Ansökan om företagsstöd – Klockafjällets vy 8 AB Martina
Lundholm

Jan Eriksson

Kl. 11.45

15. Information Jämtlands Fryshus ek för. Erik Widar Andersson
Informationsärende

16. Ansökan om projektmedel till projektet Smart Industri Erik Widar Andersson
Informationsärende

Kl. 12.00 – 12.45 LUNCH

Kl. 12.45

17. Information om projektansökningar Maria Jonasson
Informationsärende

18. Delegation till arbetsutskottet om medfinansiering av projekt Maria Jonasson
till EU:s regionala strukturfond våren 2017

Kl. 13.10

19. Ansökan om medfinansiering till projekt Östersunds skidstadion Sven
Winemark
och Arenaby
Informationsärende

20. Ansökan om medfinansiering till projekt Benchmark Adventure
Sweden – Jämtland Härjedalen Sven Winemark
Informationsärende

Kl. 13.20

21. Regionalt skogsprogram
Informationsärende

Kl. 13.40

22. Information om återrapport av villkor m m för budgetåret 2016 Ulf von Sydow

23. Planering av regionala utvecklingsnämnden den 27 februari 2017

24. Ombudsinstruktion inför extra bolagsstämma i Länstrafiken i Jämtlands län AB
